


## O GAMBLING ACT 2005 E A REGULAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO REINO UNIDO\*

RECEBIDO EM:	3.10.2024
APROVADO EM:	30.4.2025

Lucas Frederico Viana Azevedo

 <https://orcid.org/0000-0002-8613-1217>

Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, MG, Brasil

E-mail: [lucasfva09@gmail.com](mailto:lucasfva09@gmail.com)

**Para citar este artigo:** AZEVEDO, L. F. V. O *Gambling Act 2005* e a regulação dos jogos de azar no Reino Unido. *Revista Direito Mackenzie*, São Paulo, SP, v. 19, n. 1, e17459, 2025. <http://dx.doi.org/10.5935/2317-2622/direito-mackenzie.v19n117459>.

\* O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) Código de Financiamento 001.



Este artigo é publicado em acesso aberto sob a licença Creative Commons Attribution, que permite o uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.  
This article is published in open access under the terms of Creative Commons Attribution License 4.0 International.

- **RESUMO:** No Reino Unido, os jogos de azar são uma forma legítima de lazer sobre a qual o Estado não deve intervir de forma paternalista e excessivamente restritiva. Em vez disso, deve promover o desenvolvimento orgânico e competitivo do mercado, mas sem olvidar os cuidados necessários à prevenção e mitigação de seus males e a garantia de melhores condições e produtos aos consumidores. Para tanto, o país aplica um dinâmico sistema de regulação que estabelece objetivos, meios e limites para a exploração comercial do setor. Considerando os desafios da regulação dos jogos de azar, este artigo propõe-se a contextualizar, descrever e sistematizar a regulação deles no Reino Unido, pontuando, por meio de uma análise jurídico-dogmática do *Gambling Act 2005*, suas principais características e efeitos. Em especial, como ela equilibra os comandos político-normativos relativos à liberalização do setor e à salvaguarda diligente das situações de vulnerabilidades decorrentes da atividade.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Regulação; jogos de azar; Reino Unido.

## THE GAMBLING ACT 2005 AND THE REGULATION OF GAMBLING IN THE UNITED KINGDOM

- **ABSTRACT:** In the United Kingdom, gambling is considered a legitimate form of leisure in which the state should not intervene in a paternalistic and excessively restrictive way. Instead, it should promote the organic and competitive development of the market, but without forgetting the necessary precautions to prevent and mitigate its evils and to guarantee better conditions and products for consumers. To this end, the United Kingdom implements a dynamic system of regulation that establishes objectives, mechanisms, and limits for the commercial exploitation of gambling. Considering the challenges of regulating gambling, this article aims to contextualise, describe, and systematise the regulation of gambling in the United Kingdom, highlighting, through a legal-dogmatic analysis of the *Gambling Act 2005*, its main characteristics and effects. In particular, it examines how the regulation balances the political-normative imperatives relating to the liberalisation of the sector and the diligent safeguarding of vulnerabilities arising from the activity.
- **KEYWORDS:** Regulation; gambling; United Kingdom.



## 1. Introdução

No Reino Unido, a configuração legal vigente estabelece que os jogos de azar são, em regra, ilegais, exceto quando permitidos: pelo *Gambling Act 2005*, norma que regula-menta de forma geral os jogos de azar no país; pelo *National Lottery etc. Act 1993*, que autoriza e regulamenta a National Lottery<sup>1</sup>; ou nos termos do *Financial Services and Markets Act 2000*, que trata da regulação de serviços e mercados financeiros – conforme explica a seção 6 das *Explanatory Notes* do *Gambling Act 2005* (Reino Unido, 2005, p. 1). Esse arranjo (ilegalidade como regra geral e a legalidade como exceção) não é, to-davia, a melhor forma de representar a realidade dos jogos de azar naquele país. Isso porque, ao contrário da atitude restritiva que esse tipo de arranjo normalmente indica, a política de jogos de azar do Reino Unido é regulada e operada de forma a favorecer uma exploração aberta e extensiva da atividade, sendo manifestamente idealizada e conduzida sob uma tônica predominantemente liberal. Dessa forma, mesmo sob um arranjo de reserva da legalidade, em verdade, o Reino Unido considera os jogos de azar uma forma legítima de lazer, que é fomentada, vivenciada e enfrentada como fenôme-no (social, político, econômico, cultural, entre outros) de notável presença, relevância e impacto na sociedade britânica.

A permissividade, expressividade e permeabilidade dos jogos de azar no Reino Unido ficam plenamente evidenciadas pelos dados da Gambling Commission (Comis-são de Jogos de Azar) do país. Segundo seu *Annual Report and Accounts 2022 to 2023* (Reino Unido, 2023, p. 6), em 2022 havia no país mais de 2.400 operadores licenciados, e, entre 2021 e 2022, o setor contava com 144 cassinos, 609 casas de bingo, 1.436 *arcades* licenciados, 6.219 lojas de apostas e 151.260 máquinas de jogatina (*gaming machines*)<sup>2</sup>. Além disso, o relatório revela que, em 2022, cerca de dois quintos da população adul-ta – em torno de 23,6 milhões de pessoas<sup>3</sup> – participaram de alguma modalidade de jogo, com 14,3 milhões tendo jogado *on-line* (ou 9,9 milhões, se excluídos aqueles que

1 Sistema de loterias muito semelhante ao que se tem no Brasil com as Loterias da Caixa Econômica Federal.

2 Embora a palavra *gaming* seja usualmente traduzida para o português como “jogo(s) de azar”, neste texto será tradu-zida como “jogatina”. Essa escolha busca evitar confusão com a palavra inglesa *gambling*, também traduzida como “jogo(s) de azar”. No contexto do estudo da legislação do Reino Unido, *gaming* e *gambling* possuem significados dis-tintos, sendo, portanto, prudente evitar sua tradução pela mesma expressão.

3 Segundo o Office for National Statistics do governo britânico, a população estimada do país em meados de 2023 era de, aproximadamente, 68,3 milhões de pessoas. Informação disponível em: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/bulletins/annualmidyearpopulationestimates/latest>. Acesso em: 18 mar. 2024.

jogaram apenas na National Lottery). Por fim, o documento aponta que, no período entre 2021 e 2022, o rendimento bruto da indústria de jogos de azar atingiu 14,1 bilhões de libras, dos quais 6,4 bilhões foram gerados pelo mercado remoto ou *on-line*.

Na base de sustentação desse cenário, definindo alguns dos fatores mais elementares e determinantes da atual situação dos jogos de azar no Reino Unido, estão as disposições conceituais, normativas, organizacionais, funcionais, conformativas e coercitivas prescritas e impostas pelo *Gambling Act 2005*. Norma que rompeu com a longa tradição britânica de restritiva e paternalista regulação social inibitória, inaugurando, em seu lugar, uma política de regulação dos jogos de azar notadamente orientada a liberalização responsavelmente controlada do mercado. Ou seja, que busca, por meio de um sistema de regulação econômica mais permissivo, simples, flexível e transparente, equilibrar um ambiente de negócios mais alinhado à filosofia e aos efeitos do livre mercado, com um diligente regime de prevenção, controle e mitigação das situações de vulnerabilidade decorrentes da atividade. Com efeito, por um lado, cumprindo a ordem de liberalização, o Reino Unido passa a estabelecer um regime de estímulo e expansão da exploração de jogos de azar a partir de um quadro regulatório essencial e notadamente marcado pela maior liberdade econômica e concorrência; pela reduzida imposição de restrições, barreiras, protocolos e obrigações regulatórias; pela flexibilização dos meios de ação e favorecimento das estruturas de autorregulação; e pela moderação do controle gerencial exercido pelo Estado. Por outro lado, em função do comando de salvaguarda, o país instituiu e mantém, arrogando e reforçando como obrigação cogente tanto do setor público quanto do setor privado, uma significativa atenção e esforço no enfrentamento de problemas relacionados aos riscos do jogo problemático e compulsivo, a possibilidade de associação com práticas criminosas, a vulnerabilidade de crianças e adolescentes, a utilização do setor para a lavagem de dinheiro e, entre outros pontos de vulnerabilidade, a necessidade de garantir a honestidade das operações.

Com tal configuração, segundo o plano estabelecido com o *Gambling Act 2005*, pretende-se a ampliação da oferta e da concorrência, a diminuição das restrições e intervenções, uma maior flexibilização e transparência do regime de exploração e o aperfeiçoamento das medidas de salvaguarda relativas às situações de risco e às relações de consumo. Efeitos que, por sua vez, são os meios concebidos como os mais adequados para se alcançar os objetivos-fins da política regulatória, que são: o respeito à autonomia e soberania dos jogadores adultos, a ampliação e flexibilização das condições de



negócio, a melhoria dos serviços e dos meios de consumo, o combate às práticas comerciais abusivas, a maior proteção dos consumidores e a promoção do bem-estar social. Dessa forma, em vez de manter uma regulação adstringente que relega os jogos de azar e seus desdobramentos à sombra da ilegalidade e à insegurança da clandestinidade, em que seus pontos positivos são limitados e seus efeitos negativos, potencializados, o Reino Unido optou por trazê-los e regê-los à luz da legalidade e à segurança do controle regulatório, em que, segundo os termos, ideias e propósitos postos com a política, podem ser melhor explorados e aproveitados pelos consumidores, pelos operadores, pelo Estado e pela sociedade.

Este artigo, com vistas à apresentação e exposição das diretrizes e disposições pelas quais o Reino Unido planejou e realiza essa política de regulação dos jogos de azar, ocupa-se, essencialmente, de uma contextualização, descrição e sistematização dos princípios e fundamentos legais que compõem o *Gambling Act 2005*, bem como da estrutura de regulação e controle que ele impõe ao fenômeno dos jogos de azar naquele país. Em especial, dos meios e caminhos dessa regulação na compatibilização dos já mencionados ordem de liberalização e comando de salvaguarda. Para tanto, o presente trabalho adota o método jurídico-dogmático, que se fundamenta na análise e interpretação das leis e na remissão às lições dos principais comentadores do assunto, e permite uma abordagem criteriosa e sistemática das disposições legais e dos argumentos político-jurídicos relativos ao sistema de regulação em estudo. Tudo com o objetivo de oferecer uma melhor compreensão de como o ordenamento jurídico britânico organiza e gerencia a prática e a exploração dos jogos de azar e todo o complexo de desafios que lhes são inerentes, facilitando o acesso à experiência britânica e promovendo um debate mais qualificado sobre os problemas e desafios envolvidos na legalização e regulação dos jogos de azar.

Nesse escopo, antes de prosseguir, interessa destacar que um conhecimento mais qualificado da política e da experiência do Reino Unido na regulação dos jogos de azar mostra-se deveras relevante e oportuno. Relevante, pois, a despeito de eventuais falhas e críticas, trata-se do estudo de um sistema de regulação consistente, transparente, eficaz e bem estruturado em relação às suas inspirações, normas, instituições, mecanismos de controle e finalidades, mostrando-se capaz de cumprir seus objetivos com estabilidade, previsibilidade e legitimidade, em um contexto particularmente prolífico no que diz respeito à variedade e ao volume de negócios. O que, por si só, faz do estudo de tal sistema de regulação e de seus efeitos uma riquíssima referência para todos aqueles



que se propõem a conhecer e trabalhar os meandros e dilemas do complexo fenômeno social, político, cultural e jurídico relativo à prática e à exploração dos jogos de azar, particularmente sob a perspectiva e experiência de legitimação, estruturação e controle liberal, conduzidas pelo Reino Unido. Oportuno, ainda, porque, em função da expansão generalizada da oferta de jogos de azar – especialmente impulsionada pela facilidade do jogo remoto transnacional –, estes já representam uma pauta urgente de discussões políticas e sociais, além de significativa fonte de preocupação para diversos países. Inclusive, esse é o caso do Brasil, que, apesar de ainda manejar uma postura historicamente proibicionista e paternalista em relação aos jogos de azar, sempre teve a atividade como elemento muito presente em sua sociedade, e hoje vive um acirrado debate quanto às possibilidades e efeitos do mercado. Sobretudo em razão da recente legalização da exploração comercial de apostas de quota fixa e da perspectiva de legalização de outras verticais, que trazem impactos positivos e negativos significativos à sociedade brasileira. Em conclusão, a experiência britânica revela-se um campo de estudo de suma importância, oferecendo subsídios teóricos, críticos e práticos para a construção de arcabouços legais mais adaptados aos desafios atuais e para a discussão de modelos regulatórios mais abertos, porém não menos cautelosos.

Dito isso, passa-se ao exame da política e do sistema de regulação dos jogos de azar no Reino Unido, utilizando-se uma apresentação sistemática do *Gambling Act 2005*. Quando for necessário ou pertinente, outros dispositivos serão abordados.

## 2. A política de jogos de azar no Reino Unido

A política de jogos de azar do Reino Unido é composta por um conjunto claro e inequívoco de preceitos e diretrizes político-ideológicos que, presentes desde a concepção da ordem ora posta, definem e norteiam o sistema de regulação dos jogos de azar no Reino Unido, bem como a atuação de todos os envolvidos na atividade (sejam eles jogadores, operadores ou provedores da atividade, reguladores, o Estado, entre outros). Assim, qualquer aspecto relacionado à exploração comercial dos jogos de azar, desde a forma como o sistema de regulação foi estruturado aos instrumentos de controle, passando pelos limites ao poder estatal de obstrução da atividade até o modo como a responsabilidade pelas mazelas da atividade é partilhada, tudo foi – e ainda é – influenciado pelo conjunto de ideias e ideais definidos e impostos para o setor quando ele foi reformado



pela última vez. Nesse sentido, para se compreender completamente o sistema de regulação dos jogos de azar no Reino Unido, é importante conhecer sua política e o contexto no qual ela se insere, sendo esse o propósito dessa parte.

O sistema de regulação dos jogos de azar vigente no Reino Unido e a política que o orienta são produtos de uma série de transformações sociais, políticas, econômicas e tecnológicas que ganharam força na década de 1990, especialmente a partir da edição do *National Lottery Act* em 1993 (primeira norma a adotar um sistema de exploração e não inibição dos jogos de azar no país) e do *Deregulation and Contracting Out Act 1994* (norma que estabelece uma atitude menos intervencionista para o Estado e traz em si uma diretriz geral de desregulação de vários setores da economia, com a criação de sistemas mais simples, flexíveis e menos restritivos). Tais normas fixaram as bases, menos moralistas e intervencionistas, que dariam corpo à reforma geral do mercado de jogos de azar estabelecida alguns anos mais tarde pelo *Gambling Act 2005*.

Dentre as transformações sociais, políticas, econômicas e tecnológicas mencionadas, Gouriet, Phillips e Monkcom (2017, p. 2) identificam três forças motivadoras cruciais para a reforma do paradigma legal relativo aos jogos de azar. A primeira força vem da mudança de atitude da sociedade em relação aos jogos de azar, que deixou de ver a atividade como um desvio moral e passou a identificá-la como forma de lazer legítima<sup>4</sup>. A segunda força está relacionada ao reconhecimento de que os danos sociais inerentes à atividade são intensificados em um sistema restritivo, pois tal postura, de fato, não eliminaria a prática e exploração dos jogos de azar, apenas empurraria tais rotinas para a clandestinidade – o que ocultaria parte dos danos, inviabilizando resposta efetivas, além de permitir e facilitar a cooptação da atividade por pessoas e organizações mal-intencionadas e criminosas. E, por fim, uma terceira força que diz respeito à inadequação do antigo sistema regulamentar aos avanços tecnológicos ocorridos na segunda metade do século XX – por exemplo, a crescente facilidade na realização remota dos jogos de azar, que mudou a maneira como as pessoas jogam, inaugurando novas fronteiras e novas possibilidades de negócio para o mercado – e a consequente necessidade de um sistema mais adequado à realidade tecnológica e mais flexível às

4 “The New Act: ‘wipes out the previous statutory regime from the 1960s and 1970s’. The outdated legislation has been said to look somewhat like a dinosaur given the changes in society and technology. Similarly the manner in which gambling is seen has changed – today it is viewed as a form of leisure activity and form of entertainment. Change was needed and radical changes at that. There was a need to keep pace with changes in society” (Chambers; Willox, 2009, p. 205).

rápidas mudanças desse meio<sup>5</sup>. Nesse estado de coisa, tanto o antigo sistema de regulação quanto a postura estatal de enfrentamentos dos jogos de azar estavam inadequados aos anseios e necessidades da época. Uma realidade que foi reconhecida pelos diferentes agentes públicos e privados relacionados à política e à exploração da atividade, incluindo o próprio Gaming Board, então órgão regulador dos jogos de azar no Reino Unido, como destacado por Etches (2001, p. 21) no trecho a seguir.

O Gaming Board registou no seu Relatório Anual de 1997: ‘O avanço da Lotaria Nacional desafiou a base conceptual sobre a qual os jogos de azar e as lotarias são regulados na Grã-Bretanha e perturbou o equilíbrio competitivo entre essas indústrias’. Ele também destacou outras questões, incluindo tecnologias novas e convergentes disponíveis para as empresas de jogos de azar, a preocupações crescentes sobre o comportamento problemático do jogo, a perspectiva de descentralização Escocesa e Galesa, o jogo não regulamentado na Internet, navios e aeronaves. O Gaming Board concluiu que ‘por todas estas razões... é o momento certo para uma revisão completa de toda a legislação sobre jogos de azar e lotaria por um organismo de revisão independente’ (Etches, 2001, p. 21, tradução nossa).<sup>6</sup>

Diante desse quadro, já na virada do século, mais precisamente no ano 2000, o governo do Reino Unido reuniu um grupo de trabalho independente chefiado por Sir. Allan Budd, denominado Gambling Review Body, para dar vazão aos anseios e necessidades mencionados e propor uma reforma na maneira como o país enfrentava a exploração comercial dos jogos de azar. O grupo tinha como objetivo analisar o estado de coisa da prática no Reino Unido para, em seguida, projetar uma nova política que

5 “The Budd Report recognised that the potential for technology to change how people gamble necessitated responsive legislation. Encumbering relatively modest regulatory changes with Parliamentary process was to be avoided where possible. Instead, the Secretary of State and the Gambling Commission would recalibrate regulation via statutory instrument and Licence Conditions and Codes of Practice. To the extent that gambling has necessitated just one new piece of primary legislation since 2007, this appears to have been at least partly successful. During this period, the Department for Culture, Media and Sport and the Gambling Commission have made a large number of regulatory modifications without too much fuss. The creation of the Gambling Commission – a single regulatory body for all forms of gambling (except spread betting, which is regulated by the Financial Conduct Authority) – has created a more consistent approach to governance” (Waugh, 2016, p. 17).

6 Do original: “The Gaming Board noted in its 1997 Annual Report: ‘The advance of the National Lottery has challenged the conceptual basis on which gambling and lotteries are regulated in Great Britain and disturbed the competitive balance between those industries.’ It also highlighted other issues including new and converging technologies available to gambling businesses, growing concerns about problem gambling behaviour, the prospect of Scottish and Welsh devolution, unregulated gambling on the internet, ships and aircrafts. The Gaming Board concluded that ‘for all these reasons [...] the time is becoming ripe for a thorough review of all gambling and lottery legislation by an independent review body’”.

atendesse aos anseios e ideais político-filosóficos vigentes. Anseios e ideais que, em suma, aspiravam por sistemas de regulação mais simples, flexíveis e transparentes, “[...] sustentado por uma filosofia de ‘mercado livre’ que buscava encorajar a concorrência e expandir a escolha do consumidor de forma responsável [...]” (Etches, 2001, p. 21, tradução nossa). Assim, a ideia era, segundo Miers (2003a, p. 159), criar uma maior competição no mercado de jogos de azar, pois acreditava-se que isso implicaria um ambiente mais justo e equânime no qual, conseqüentemente, o consumidor estaria mais protegido.

A continuação da tendência de mercado livre está clara no regime permissivo previsto pela Lei de 2005. A Comissão deve ‘permitir o jogo a dinheiro’ e as autoridades de licenciamento ‘devem procurar permitir a utilização de instalações para o jogo a dinheiro’, desde que tal seja consistente com os objetivos dos jogos de azar. Assim, ‘a ênfase principal está em permitir que os jogos de azar ocorram’. Logo, sendo submetido um pedido que seja consistente com os objetivos de licenciamento, deve a licença ser concedida. Isso abre o caminho para o aumento dos pontos de venda, com números limitados por restrições comerciais em vez de baseadas em controle [social]. Serão necessários mais apostadores para apoiar o aumento do número de pontos de venda. A competição por clientes em tal ambiente intensificará o desenvolvimento de *designs*, marketing e operações que visam a melhorar o consumo e assim estimular a procura. Isso poderá ser atingido atraindo novos jogadores e/ou aumentando o número de visitas e despesas por parte dos jogadores existentes (Light, 2007, p. 636, tradução nossa).<sup>7</sup>

Uma reformulação político-filosófica que de fato significou mudança drástica na atitude do Reino Unido em relação aos jogos de azar, sobretudo porque, até então, essas atitudes eram pautadas por medidas paternalistas que objetivavam a regulação social da atividade através de impedimentos e restrições. Isso pode ser constatado pela predominância da atitude proibicionista em relação à exploração econômica dos jogos

7 Do original: “Continuing the free market tenor, is the clearly permissive regime envisaged by the 2005 Act. The Commission is to ‘permit gambling’ and licensing authorities ‘shall aim to permit the use of premises for gambling’ provided this is consistent with the gambling objectives. Thus ‘the primary emphasis is on allowing gambling to occur’. Provided an application is consistent with the licensing objectives it should be granted. This clears the way for increased outlets, with numbers limited by commercial rather than control-based constraints. More gamblers will be needed to support the increased number of outlets. Competition for customers in such an environment will intensify design, marketing and operational practices aimed at increasing custom and thus stimulating demand. This may be achieved by attracting new gamblers and/or increasing the number of visits and expenditure by existing gamblers”.

de azar entre os séculos XVI e XIX, quando sucessivas leis foram erigidas para proibir os jogos de azar e deslegitimar as relações conexas à atividade<sup>8</sup>. Também pode ser observado pela atitude restritiva de regulação social estabelecida com a reforma legislativa da década de 1960<sup>9</sup>, a qual substituiu a atitude proibicionista por uma “[...] abordagem legal e política caracterizada por relutante tolerância aos jogos de azar” (Bedford *et al.*, 2016, p. 35) que, apesar de possibilitar a exploração comercial de alguns tipos de jogos de azar, o fez por meio de uma regulação altamente restritiva que impunha várias barreiras ao mercado<sup>10</sup>, sendo a mais notória delas o critério de demanda não estimulada<sup>11</sup> para novos licenciamentos.

Assim, na contramão do histórico britânico de intervenção estatal sobre os jogos de azar e com o objetivo primevo de melhorar de forma responsável a situação para os consumidores, o foco da reforma elaborada pelo Gambling Review Body era garantir, sobretudo, maior liberdade ao meio. O que envolveria uma maior liberdade ao mercado, com menos restrições e um modelo de regulação mais simples e flexível, objetivando maior oferta e concorrência no mercado de jogos de azar e, consequentemente, disputa pelos consumidores que se desdobraria em melhores condições (preço e qualidade) para estes. Além disso, também visava a proporcionar maior liberdade aos

8 A primeira lei relevante a proibir a exploração dos jogos de azar no Reino Unido foi a *Unlawful Games Act* de 1541, que tornou ilegal, sob pena de multa, manter como meio de negócio local destinado a prática dos jogos proibidos pelo documento ou em qualquer outra norma anterior ou posterior que estabelecesse novas proibições, bem como o uso dessas casas pelas pessoas para a prática de tais jogos (Parlamento da Inglaterra, 1541, 33 Hen. 8 c. 9). A diretriz proibicionista por ela estabelecida persistiu durante muitos anos, sendo reformulada por leis posteriores, como o *Gaming Act 1845*, que por sua vez foi uma das normas postas no século XIX, juntamente com o *Lotteries Act 1823*, o *Betting Act 1853* etc., em razão do fortalecimento de um movimento moralista de reforma do comportamento da sociedade britânica que se desdobrava em medidas e atitudes proibicionistas.

9 Na Reforma Legislativa da década de 1960, que tem como grandes signos o *Betting and Gaming Act* de 1960 e o *Gaming Act* de 1968, o Reino Unido rompeu pela primeira vez com uma tradição legal até então majoritariamente proibicionista, adotando para a atividade um sistema no qual alguns jogos de azar eram legalizados, mas restritos e controlados por um esquema de regulação estrito (Light, 2007, p. 627) – denominado por Miers (2003b, p. 605) de regulação social dos jogos de azar –, que interferia na quantidade e qualidade dos jogos de azar disponíveis (Miers, 2004, p. 333).

10 Algumas dessas restrições são apontadas por Waugh (2016, p. 1): “Gambling venues were only permitted where existing supply was insufficient to meet unstimulated demand. This ‘demand test’ was a throwback to the notion that while gambling might be accommodated, it was not to be encouraged. Only 53 towns and cities across England, Scotland and Wales were permitted to license casinos – a restriction that dated back to the Gaming Clubs Regulations 1971 (and was based upon population sizes at that time). New customers at bingo clubs and casinos were required to register as members at least 24 hours in advance of being admitted for play (although this could be circumvented by way of guest rights if accompanied by a registered member)”.

11 A Rothschild Commission (1978, p. 289-291), citada por Etches (2001, p. 21), explica o conceito de demanda não estimulada como: “The underlying principle is that casino facilities in Britain should be sufficient, but no more than sufficient, to satisfy an unstimulated demand for gaming which might otherwise seek an illegal outlet. The principle of satisfying unstimulated demand is the connecting thread which runs through the whole fabric of gaming control”.

indivíduos que, plenamente informados dos riscos da atividade<sup>12</sup>, poderiam escolher entre consumir ou não jogos de azar, recuperando, assim, a liberdade de autodeterminação em relação à atividade. Liberdade essa afetada no sistema restritivo (proibicionista e de regulação social) na medida em que o Estado, de forma paternalista, escolhe para o indivíduo (Light, 2007, p. 635).

O foco da mudança não foi, portanto, motivado por interesses econômicos ou uma adesão irrestrita ao modelo liberal de mercado, como muitos podem intuir ou imaginar quando se assume que a nova política de jogos de azar do país é afeita a uma atitude liberal. Como o próprio chefe do Gambling Review Body (Waugh, 2016, p. 2) apontou, o foco era o bem do consumidor, o que implica a realização de um ambiente de consumo responsável, atento aos problemas inerentes à atividade e apto a mitigá-los:

O *Budd Report* [Relatório Budd] não foi uma peça do liberalismo de mercado nu do mito popular. Foi no fundo uma avaliação equilibrada, propondo novas liberdades comerciais em algumas áreas, mas maiores restrições em outras. Tampouco foi uma tentativa de expansão econômica através de jogos de azar. Como disse Sir Alan Budd em 2016: “Não tínhamos interesse na rentabilidade das empresas de jogos de azar ou nos níveis de emprego dentro da indústria do jogo, como a tributação era uma questão que estava apenas na periferia do nosso escopo”. O foco principal do *Budd Report* era o consumidor. Ele [o relatório] previa um mercado de jogos de azar que fosse mais simples de regular, mais transparente e que oferecesse melhores escolhas aos adultos. “[...] Ele levava em conta o bem-estar econômico do país, mas era uma preocupação secundária” (Waugh, 2016, p. 2, tradução nossa).<sup>13</sup>

- 12 “Mandatory information disclosure rules are a primary feature of modern consumer protection regimes. Apart from the promotion of the ‘informed consumer’ as a central tenet of consumer policy, disclosure rules reflect those political philosophies with argue that the function of the state, with the exception of those who are particularly vulnerable to exploitation, only to ensure that purchasing decisions are freely made in a market in which choices are informed. In the present context, therefore, it is the state’s function to protect children from gambling opportunities, beyond that, ‘the combination of informed (gamblers) and competition among business best serves the cause of consumer protection’. On this view, gamblers who fail to inform themselves of the conditions and consequences of their betting preferences will command little sympathy if they later complain” (Miers, 2003a, p. 159-160). Em tradução livre: As regras obrigatórias de divulgação de informações são uma característica fundamental dos regimes modernos de proteção ao consumidor. Além da promoção do “consumidor informado” como um princípio central da política do consumidor, as regras de divulgação refletem filosofias políticas que argumentam que a função do Estado é, com exceção daqueles particularmente vulneráveis à exploração, apenas garantir que as decisões de compra sejam tomadas livremente em um mercado no qual as escolhas são informadas. No contexto presente, portanto, a função do Estado é proteger as crianças das oportunidades de jogo; além disso, “a combinação de apostadores informados e a concorrência entre empresas serve melhor à causa da proteção do consumidor”. Nessa perspectiva, os apostadores que não se informam sobre as condições e consequências de suas preferências de aposta terão pouca simpatia se depois vierem a reclamar (Miers, 2003a, p. 159-160, tradução nossa).
- 13 Do original: “The Budd Report was not the piece of naked market liberalism of popular myth. It was at heart a balanced assessment, proposing new commercial freedoms in certain areas but greater restrictions in others.

Os reformadores propuseram, portanto, uma política de jogos de azar com base no ideal de livre mercado, garantindo maiores liberdades na prática e exploração dos jogos de azar. Todavia, o sistema proposto não opta pela liberdade plena para o mercado de jogos de azar e, em vez de um liberalismo puro, decidem por manter os jogos de azar em um esquema ativo de regulação<sup>14</sup>. Sistema esse que, no plano geral, deve, sim, permitir e promover a exploração dos jogos de azar<sup>15</sup>, mas que, ao mesmo tempo, deve controlar e limitar de forma razoável a atividade com o fim de mitigar os problemas e perigos inerentes à atividade.

As recomendações do *Gambling Review Report* objetivam ‘simplificar a regulação do jogo’ e ‘ampliar as escolhas dos jogadores adultos’. Ao mesmo tempo, elas procuravam ‘garantir que as formas permitidas de jogo sejam livres de crime, sejam conduzidas de acordo com a regulamentação e que os jogadores honestos saibam o que esperar, tenham confiança de que receberam o prometido e não sejam explorados [e] haja proteção para crianças e pessoas vulneráveis’. O Relatório, portanto, não implica nenhuma ruptura com as justificações tradicionais para a regulamentação social das oportunidades de jogos de azar comerciais. Na verdade, os controles serão reforçados, por exemplo, na inspeção prévia das lojas de apostas, que ‘ao contrário dos cassinos e dos salões de bingo [...] atualmente não estão em grande parte regulamentados’ (Miers, 2003b, p. 614, tradução nossa).<sup>16</sup>

Nor was it an attempt to engineer economic expansion through gambling. As Sir Alan Budd said in 2016: ‘We had no interest in the profitability of gambling companies or in employment levels within the gambling industry while taxation was a subject that was only at the periphery of our scope’. The Budd Report’s primary focus was the consumer. It envisaged a gambling market that was simpler to regulate, more transparent and one which provided greater choice for adults. [...] It considered the country’s economic welfare – but this was a secondary concern”.

- 14 “The ‘Central Dilemma’ for the Review Body lay in balancing the benefits of enhanced consumer choice against potential costs of human and societal harm; yet its report did not include any systematic analysis of economic costs and benefits” (Waugh, 2016, p. 9).
- 15 “The main purpose of the Act was to liberalise prior statutory regime in order to better reflect the commercial nature of the activity, to offer a better choice for adult consumers and to eliminate the anomaly which saw British operators being banned from offering and advertising online gambling services while foreign providers were permitted free access to GB customer base” (Carran, 2013, p. 509).
- 16 Do original: “The Gambling Review Report’s recommendations are designed ‘to simplify the regulation of gambling’ and ‘to extend choice for the adult gambler’. Simultaneously, they seek ‘to ensure that permitted forms of gambling are crime free, conducted in accordance with regulation and honest players know what to expect, are confident they will get it and are not exploited [and] there is protection for children and vulnerable persons’. The Report therefore signifies no break from the traditional justifications for the social regulation of commercial gambling opportunities. Indeed, there will be some tightening of controls, for example the prior vetting of bookmakers, who ‘in contrast to casino and bingo halls [...] are currently very lightly regulated”.

Nesse sentido, as mazelas relacionadas aos jogos de azar, que por muitos anos justificaram políticas restritivas da atividade, não são negadas ou esquecidas pela nova política, o que muda é a forma de abordá-las e enfrentá-las. Em vez de restringir a atividade em si e ter de lidar com seus problemas no subterrâneo da clandestinidade (afinal os jogos de azar e seus problemas são inevitáveis), a nova política, assumindo que os modelos restritivos intensificam os problemas, opta por trazer os problemas e efeitos danosos dos jogos de azar para a superfície e enfrentar, à luz do mercado legitimado, tais questões, criando mecanismos e instrumentos que visem à mitigação. As mazelas relevantes ao meio serão abordadas mais adiante na análise dos objetivos de licenciamento.

Após quatro anos de discussões e tratativas políticas sobre o trabalho do Gambling Review Body, publicado em 2001 através do *Gambling Review Report*, o Reino Unido – acolhendo majoritariamente as proposições apresentadas no documento – reforma outro aspecto do seu ordenamento jurídico relacionado ao lazer<sup>17</sup>, alterando de forma substancial a relação do Estado com os jogos de azar, com a promulgação do *Gambling Act 2005*, e o estabelecimento inequívoco de uma política de jogos de azar pautada por atitude político-ideológica majoritariamente<sup>18</sup> liberal.

Apresentada pela normalização do jogo de azar implícita na introdução da National Lottery [Loteria Nacional] (jogo de azar para boas causas) em 1994, o *Gambling Act 2005* [Lei do Jogo de Azar de 2005] marcou uma mudança radical na percepção do estado britânico sobre o jogo de azar comercial. Não mais os enganados de uma indústria pária (Skolnick, 1978), os jogadores vieram a ser valorizados como consumidores na visão do governo *New Labour* [Novo Trabalho] de uma economia de serviços na qual os cidadãos têm ainda mais escolha na forma como gastam

17 Interessante notar que o *Gambling Act 2005* faz parte de uma reforma maior iniciada em 2003 com o *Licensing Act 2003*, que introduziu um novo regime regulatório para o consumo de álcool, dança e outros entretenimentos, no que Light tematizou como *leisure legislation* (legislação do lazer). Segundo o autor, “The Acts share many features, most notably a dramatic shift in policy from regulatory containment to market-led expansion” (Light, 2007, p. 626). Há inclusive, conforme identifica Carran (2013) no trecho a seguir, uma similaridade entre a regulação do álcool e dos jogos de azar: “In Great Britain the current regulatory framework treats gambling in a similar way to the supply of alcohol but differently to the supply of cigarettes and tobacco products. The acceptance of the medical evidence that stipulates that there are no safe levels of smoking and even minimal amounts are harmful whereas alcohol and gambling can be harmless if enjoyed in a responsible way justifies such differentiation” (Carran, 2013, p. 511).

18 Uma das grandes alterações na proposta original do Gambling Review Body que diluíram um pouco o viés liberal incidiu sobre o número de cassinos permitidos. Originalmente o mercado regularia o número e o tamanho dos novos cassinos, mas o governo, após forte pressão política, social e midiática, limitou o número de novos cassinos para 17 ao todo (um regional, oito grandes e oito pequenos) (Etches, 2001, p. 22; Light, 2007, p. 636).

seu tempo livre e dinheiro. Seguindo as recomendações de uma revisão governamental (DCMS, 2001; Miers, 2014a), o *Gambling Act 2005* substituiu uma política de restrição destinada a inibir qualquer expansão das oportunidades de jogo das pessoas por uma política de concorrência (Miers, 2015, p. 423, tradução nossa)<sup>19</sup>.

Estabelece-se, assim, o que Miers (2003b, p. 605) denomina regulação econômica dos jogos de azar, e o quadro de controle regulatório estrito (regulação social dos jogos de azar) vigente desde a década de 1960 é, por fim, substituído por um modelo notadamente mais afeto ao ideal de mercado livre. Isso fica evidente ao se observar que o critério da demanda não estimulada passa a ser expressamente proibido (*Gambling Act 2005*, s. 72 e s. 153.2), e que é vedado às autoridades locais o banimento de jogos de azar em suas áreas (com exceção dos cassinos) (Light, 2007, p. 633-635).

Isso posto, com a análise da política de jogos de azar vigente no Reino Unido superada, o presente artigo passa, então, para um exame sistemático do *Gambling Act 2005* a fim de melhor compreender como o país construiu, de fato, o seu sistema de regulação e aplicou a política mencionada acima.

### 3. O *Gambling Act 2005*

Criado para aglutinar toda a legislação sobre jogos de azar em uma única norma, o *Gambling Act 2005* estabelece, dentro dos contornos políticos e ideológicos já mencionados, as bases legais para os jogos de azar do Reino Unido em um arranjo mais simples, flexível e menos restritivo. A norma, que recebeu o Consentimento Real<sup>20</sup> em 7 de abril de 2005 e entrou em vigor no dia 1º de setembro de 2007, substituiu o *Betting, Gaming and Lotteries Act 1963* (que governava as apostas), o *Gaming Act 1968* (que regulamentava a jogatina e máquinas de jogatina) e o *Lotteries and Amusements Act 1976* (que dispunha

19 Do original: “Foreshadowed by the normalization of gambling implicit in the introduction of the National Lottery (gambling for good causes) in 1994, the *Gambling Act 2005* signalled a radical shift in the British state’s perception of commercial gambling. No longer the dupes of a pariah industry (Skolnick, 1978), gamblers came to be valued as consumers in the New Labour government’s vision of a service economy in which citizens have yet greater choice in how they spend their leisure time and money. Following the recommendations of a government review (DCMS, 2001; Miers, 2014a), the 2005 Act replaced a policy of constraint designed to inhibit any expansion in opportunities for people to gamble by one of competition”.

20 Ato final do processo legislativo do Reino Unido, no qual o monarca avaliza o processo de aprovação daquela norma. Trata-se de algo comparável ao veto presidencial no presidencialismo brasileiro.

sobre loterias e certas competições de prêmio), reunindo em um único documento a maior parte da legislação pertinente aos jogos de azar no Reino Unido. Os únicos jogos de azar então não incorporados no novo ato são aqueles realizados pela National Lottery (regulada por normas específicas, sendo a principal o *National Lottery Act 1993*) e as chamadas *spread betting* (que são governadas hoje pela Financial Conduct Authority (FCA) e outras autoridades de acordo com o *Financial Services and Marketing Act 2000*). Além disso, como bem lembra Light (2007, p. 630), a norma revoga a determinação da Lei de 1710 que tornava as obrigações decorrentes dos jogos de azar inexecutáveis perante os tribunais.

A unificação de toda a legislação sobre jogos de azar em um único ato normativo não significa, contudo, que o *Gambling Act 2005* traz em seu texto todos os detalhes do sistema de regulação dos jogos de azar do país, em todas as formas e espécies de jogos. É importante ressaltar que a norma define apenas o quadro geral de regulação, não esgotando em si todo o assunto, visto que legisla apenas sobre aspectos globais do tema, como a definição de objetivos e conceitos, distribuição de poderes e competências e outras regras genéricas. As regras específicas, como requisitos específicos para licenciamento de fornecedores e empresas, entre outras, são definidas de forma autônoma pelos órgãos reguladores, que publicam periodicamente essas regras em documentos como o *Gambling Commission's Codes of Practice* e o *Guidance to Licensing Authorities*<sup>21</sup>. O objetivo disso, como destacam Gouriet, Phillips e Monkcom (2017, p. 4, tradução nossa), é “[...] criar um sistema de regulação flexível para que os reguladores possam reagir rapidamente às evoluções comerciais e tecnológicas na indústria de jogos de azar”<sup>22, 23</sup>.

O presente artigo não abordará as regras específicas definidas pelos órgãos reguladores, mas apenas o quadro geral definido no *Gambling Act 2005*, ou seja, os conceitos introduzidos por ele, os objetivos definidos para o sistema de regulação, os órgãos de regulação criados e a competência deles e os instrumentos e regras de controle estabelecidos. Posto isso, passa-se à análise desses elementos.

21 “The Act states merely that licensing authorities ‘shall aim to permit the use of premises for gambling in so far as the authority think fit’. This must be done in accordance with any relevant code of practice, the guidance issued by the Commission, the authority’s own licensing statement and the licensing objectives” (Light, 2007, p. 633).

22 Do original: “[...] is to create a flexible system of regulation so that regulators can react swiftly to commercial and technological developments in the gambling industry”.

23 “Um problema desse arranjo, frequentemente objeto de crítica, é que, como as normas não cobrem toda a matéria, há espaço para arbitrariedades e questões mal resolvidas, que podem impor aos operadores obstáculos e inequidades” (Waugh, 2016, p. 18).

### 3.1 Tipos de jogos de azar legais no Reino Unido

Uma função importante do *Gambling Act 2005* é delimitar o âmbito de incidência de seus dispositivos e, conseqüentemente, o âmbito de ação do sistema de regulação e dos órgãos reguladores dos jogos de azar no Reino Unido. Para tanto, a norma define, em tipos abstratos, o que ela compreende por jogo de azar, apresentando o conceito geral desse fenômeno e conceitos específicos para diferentes formas de manifestação dele. Com isso, a norma explicita o que se deve entender por jogos de azar no Reino Unido, ao definir o âmbito e as características do fenômeno por ela supervisionado, e orienta agentes públicos e agentes privados sobre quais jogos estão sob o escopo da regulação e, de acordo com a sua adequação conceitual, a quais regras cada espécie de jogo deverá se submeter. Neste subcapítulo, esses conceitos serão apresentados, indicando os principais tipos legais da norma de modo a melhor delimitar o escopo dela e do sistema de regulação.

O primeiro tipo a ser considerado dentro do *Gambling Act 2005* está disposto na seção 3 do referido ato e define propriamente o que a norma quer dizer quando usa a palavra “*Gambling*” (jogo de azar). Segundo a Lei (Reino Unido, 2005, tradução nossa):

*Gambling Act 2005* - s. 3 Jogos de Azar:

Nesta lei “Jogos de Azar” significa -

- (a) Jogatina (na acepção da seção 6),
- (b) Aposta (na acepção da seção 9), e
- (c) Participar em loteria (na acepção da seção 14 e sujeito à seção 15)<sup>24</sup>

Nesse arranjo, *gambling* (jogo de azar) é definido como a ordem formada pela aglutinação de três grupos distintos desse fenômeno: *gaming* (jogatina)<sup>25</sup>, *betting* (aposta) e *lottery* (loteria). Não há, assim, no *Gambling Act 2005*, a imposição de um conceito único, global e abstrato que busque indicar todas as características e elementos essenciais do fenômeno jogos de azar (*gambling*), como ocorre, em parte<sup>26</sup>, por exemplo, no sistema

24 Do original: “*Gambling Act 2005* - s. 3 *Gambling*: In this Act ‘*gambling*’ means - (a) *gaming* (within the meaning of section 6), (b) *betting* (within the meaning of section 9), and (c) *participating in a lottery* (within the meaning of section 14 and subject to section 15)”.

25 Sobre a tradução, reveja a nota de rodapé n. 3.

26 Em parte, pois, apesar da alínea ‘a’ propor de forma global e abstrata que o reconhecimento de um jogo como jogo de azar está na vinculação do resultado ao elemento sorte, a norma também incorpora na definição de jogos de azar formas específicas de manifestação desse fenômeno, como as apostas sobre corrida de cavalo (alínea ‘b’) ou

legal brasileiro com a definição do que se compreende por jogos de azar no art. 50, § 3º da Lei de Contravenções Penais (Decreto-lei n. 3.688/41)<sup>27</sup>. A norma opta por usar *gambling* (jogo de azar) como termo geral e unificador de tipos distintos comumente identificados ao fenômeno dos jogos de azar.

Isso ocorre porque o universo de atividades identificadas como jogos de azar é muito extenso e variado, sendo muito difícil (para alguns, impossível) traçar uma linha comum que o abranja por inteiro e, ao mesmo tempo, exclui dele atividades parecidas com jogos de azar, mas que não são propriamente consideradas como jogos de azar em si. Alguns exemplos são o investimento em ações da bolsa ou a própria contratação de seguro, que compartilham muitas das características identificadas como de jogos de azar (como o fato de serem empreendimentos de risco em eventos futuros incertos), mas que não são vistas como tais. O *Gambling Act 2005* resolve esse problema remetendo o conceito de *gambling* (jogo de azar) à conjugação de grupos menores sobre os quais é possível estabelecer conceitos mais estritos.

O conceito de *gambling* (jogo de azar) é, portanto, diretamente conectado e dependente do conceito de *gaming* (jogatina), *betting* (apostar) e *lottery* (loteria), que também são delimitados pelo *Gambling Act 2005*.

Segundo o *Gambling Act 2005*, s. 6, *gaming* (ou jogatina) consiste na participação em um *jogo de chances* (no original *game of chance*)<sup>28</sup> por um prêmio, sendo considerados como *jogos de chances* todos aqueles que não sejam esportes e: “[...] (i) envolvam tanto um elemento de sorte/azar quanto um elemento de habilidade, (ii) envolvam um elemento de sorte/azar que pode ser eliminado por superlativa habilidade e (iii) sejam apresentados como envolvendo um elemento de sorte/azar [...]” (Reino Unido, 2005, tradução nossa)<sup>29</sup>.

competições esportivas (alínea ‘c’), ainda que, diferentemente do que se verá no ato do Reino Unido, não apresente uma definição para tais formas específicas.

27 Lei de Contravenções Penais - “Art. 50. [...] § 3º Consideram-se, jogos de azar: a) o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte; b) as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas; c) as apostas sobre qualquer outra competição esportiva”.

28 O termo *game of chance* geralmente é traduzido para o português como jogo de azar, mas para evitar uma confusão com sua repetição para as palavras inglesas *gambling* (jogos de azar) e *gaming* (jogatina), optou-se aqui por uma tradução palavra a palavra.

29 Reino Unido - “*Gambling Act 2005*: s. 6 - *Gaming & game of chance* - (1) In this Act ‘gaming’ means playing a game of chance for a prize. (2) In this Act “game of chance” - (a) includes - (i) a game that involves both an element of chance and an element of skill, (ii) a game that involves an element of chance that can be eliminated by superlative skill, and (iii) a game that is presented as involving an element of chance, but (b) does not include a sport. [...]”.

Nesse espectro estão incluídos jogos tradicionais de cassino<sup>30</sup> – por exemplo roleta, vinte-um (*blackjack*), pôquer, bazará, dados (*crabs*) etc. –, bingo, as máquinas de jogatina (*gaming machines*), entre outros, que, sob a regência do *Gambling Act 2005*, encontraram mais espaço para exploração comercial com a previsão, ainda que limitada, de construção de novos cassinos<sup>31</sup>, a possibilidade de exploração de jogos diferentes no mesmo espaço (antes desautorizada em alguns casos, como a antiga proibição de máquinas de jogatina em casas de bingo) (Light, 2007, p. 642), além de menores restrições para a exploração de máquinas de jogatina (*gaming machines*), entre outras aberturas para o mercado.

Por sua vez, na s. 9 do *Gambling Act 2005*, a norma conceitua *betting* (aposta), para efeito de seus dispositivos, como o ato de fazer ou aceitar uma aposta “[...] (a) no resultado de uma corrida, competição ou outro evento ou processo, (b) a probabilidade de algo ocorrer ou não ocorrer, ou (c) se algo é ou não verdadeiro [...], não importando se o evento ou processo já ocorreu e/ou se uma das partes já sabia o resultado” (Reino Unido, 2005, tradução nossa)<sup>32</sup>. Vale lembrar que as chamadas *spread betting* são reguladas pelo *Financial Services and Marketing Act 2000*, como destaca a s. 10 do *Gambling Act 2005*. Assim, arriscar algo de valor (geralmente dinheiro) em uma peleja contra outra(s) parte(s) sobre, por exemplo, o resultado de um jogo de tênis, o gênero de nascimento do próximo bebê real britânico, a veracidade da afirmação de que Londres tem 270 estações de metrô, ou participar em um *pool betting*<sup>33</sup> (bolão) sobre a final de um campeonato de futebol são ações reconhecidas pela norma supracitada como *betting* (aposta). Comercialmente, segundo destaca Light (2007, p. 640), isso pode acontecer de quatro formas básicas diferentes: *on-course* (ou seja, nas cabines de aposta que se encontram no circuito onde o evento acontece); *off-course* (fora do circuito) com *bookmakers* (agente profissional de

30 O *Gambling Act 2005* também cuida de conceituar pela primeira vez o que, para os propósitos da norma, ele considera como cassino (Light, 2007, p. 637). A s. 7 do *Gambling Act* traz que “(1) For the purposes of this Act a casino is an arrangement whereby people are given an opportunity to participate in one or more casino games. (2) In this Act “casino game” means a game of chance which is not equal chance gaming” (Reino Unido, 2005).

31 O *Gambling Act 2005* prevê a criação de 17 novos casinos: um regional, oito grandes e oito pequenos.

32 Reino Unido - “*Gambling Act 2005*: s. 9 - Betting: general - (1) In this Act “betting” means making or accepting a bet on - (a) the outcome of a race, competition or other event or process, (b) the likelihood of anything occurring or not occurring, or (c) whether anything is or is not true. (2) A transaction that relates to the outcome of a race, competition or other event or process may be a bet within the meaning of subsection (1) despite the facts that - (a) the race, competition, event or process has already occurred or been completed, and (b) one party to the transaction knows the outcome [...]”.

33 Reino Unido - “*Gambling Act 2005*: s. 12 - Pool betting - (1) For the purposes of this Act betting is pool betting if made on terms that all or part of winnings - (a) shall be determined by reference to the aggregate of stakes paid or agreed to be paid by the persons betting, (b) shall be divided among the winners, or (c) shall or may be something other than money”.

apostas) em lojas de aposta licenciadas (físicas ou remotas); ou, ainda, de forma remota, em uma operação direta com outro jogador por meio de um intermediário que recebe apenas uma comissão.

Continuando, a s. 14 do *Gambling Act 2005* estabelece o conceito de *lottery* (loteria) determinando que um arranjo será considerado como *lottery* (loteria) quando ele corresponder às características do que a própria norma descreve como sendo uma loteria simples ou uma loteria complexa (Reino Unido, 2005)<sup>34</sup>. Esses tipos se diferem, em suma, pelo número de processos envolvidos no sorteio e pela mescla ou não entre sorte/azar e habilidade, como bem destaca Light (2007, p. 643); com a loteria simples sendo aquela cuja mecânica de sorteio tem um único processo, no qual o resultado final depende apenas da sorte/azar (como, por exemplo, uma rifa ou, no caso do Brasil, a mega-sena), e a loteria complexa sendo aquela que envolve uma mecânica com mais de um processo de escolha, no qual o primeiro deles depende apenas de sorte/azar (como, por exemplo, um sorteio na TV em que todos os que ligam são cobrados, mas apenas uma parcela deles é sorteada para a próxima fase, que é, por exemplo, responder corretamente a uma pergunta).

Nesse arranjo, existem alguns tipos de loteria permitidas no Reino Unido, que se dividem em dois grupos: um relativo às loterias que dependem de uma licença de operações para acontecer, e o outro composto por alguns tipos isentos dessa licença (lembrando que as loterias que compõem a National Lottery não estão sob o escopo do *Gambling Act 2005*, mas sim do *National Lottery Act 1993*). No primeiro grupo, necessitando de licença para acontecer e sujeitas aos termos fixados nela, estão as *non-commercial lotteries* (loterias de sociedades não comerciais) – que são loterias públicas sem fins lucrativos promovidas por sociedades não comerciais que as conduzem visando ao patrocínio de uma boa causa específica – e as *local lotteries* (loterias locais) – que são loterias públicas promovidas pelas autoridades locais para arrecadar fundos. Além delas, no segundo grupo, isentas de licença de operação, estão as chamadas *small society lotteries* (pequenas loterias de sociedades), *incidental non-commercial lotteries* (loterias

34 Reino Unido – “Gambling Act 2005: s. 14 – Lottery – (1) For the purposes of this Act an arrangement is a lottery, irrespective of how it is described, if it satisfies one of the descriptions of lottery in subsections (2) and (3). (2) An arrangement is a simple lottery if – (a) persons are required to pay in order to participate in the arrangement, (b) in the course of the arrangement one or more prizes are allocated to one or more members of a class, and (c) the prizes are allocated by a process which relies wholly on chance. (3) An arrangement is a complex lottery if – (a) persons are required to pay in order to participate in the arrangement, (b) in the course of the arrangement one or more prizes are allocated to one or more members of a class, (c) the prizes are allocated by a series of processes, and (d) the first of those processes relies wholly on chance. [...]”.

incidentais não comerciais), as *private lotteries* (loterias privadas) e as *customer lotteries* (loterias de clientes) (Gouriet; Phillips; Monkcom, 2017, p. 816-817).

Um ponto comum entre todas essas formas de loteria é que nenhuma delas permite a exploração comercial aberta pela iniciativa privada (mantendo o monopólio da National Lottery<sup>35</sup>). Isso, de certa forma, vai contra a atitude liberal assumida pelo *Gambling Act 2005*, que, na verdade, pouco alterou os tipos de loterias permitidos no Reino Unido e manteve a proibição da exploração comercial das loterias. Por outro lado, a atitude liberal da do *Gambling Act 2005* não passou despercebida nas loterias, pois manteve a diretriz de desregulação e promoção dos jogos, relaxando e flexibilizando as regras para realização das loterias permitidas de diversas maneiras. Como exemplo de mudanças, destacam-se a abertura da venda de bilhetes por meio de máquinas e por meio remoto, a remoção das porcentagens-limite em gastos e prêmios, o aumento dos limites para os prêmios em dinheiro em algumas loterias, dentre outras (Light, 2007, p. 642).

Por fim, antes de encerrar esta parte do texto, um último termo merece ser trabalhado, pois é outra inovação conceitual do *Gambling Act 2005* – sendo o Reino Unido a primeira grande potência a tratar de forma inequívoca a legalidade dos jogos on-line (Waugh, 2016, p. 15) – e ele permeia todos os grupos de jogos de azar apresentados acima, que é o conceito de *remote gambling* (jogo de azar remoto). Segundo a s. 4 do *Gambling Act 2005*, *remote gambling* consiste na realização de jogo de azar em que o jogador participa utilizando um meio de comunicação remoto, como a internet, telefone, televisão, rádio ou qualquer outro meio eletrônico ou tecnológico que facilite a comunicação (Reino Unido, 2005)<sup>36</sup>. Ou seja, “Estritamente falando, ‘jogo remoto’ abrange o jogo

35 Sobre esse ponto, merecem destaque duas passagens de D. Miers. A primeira na qual ele afirma: “By contrast, the quite deliberate purpose behind the National Lottery was to establish a commercial gambling monopoly run by a private sector company whose surplus would purchase public goods: the ‘good causes’. The National Lottery may not be a public utility, but from the perspective in particular of the literature on utility regulation, it presents a number of interesting features” (Miers, 2003b, p. 611). E a segunda pela qual ele explica: “As in other jurisdictions in which they are promoted, there is universal agreement that state lotteries generate the greatest return where there is a clear, single, brand capable of delivering ‘life changing’ jackpots. Apart from duplication of its infrastructure, the presence of many promoters each contributing to the good causes would necessarily result in relatively low prizes. Neither would there be much incentive for promoters to maximise purchasing in areas where the retailing costs are proportionately higher than elsewhere. The monopoly licensee is required to ensure that the entire population is able to access the Lottery’s products, in particular, the main draw, at the same universal price. Inhibiting ‘cream skimming’ is intended both as a measure of distributional justice (every citizen should have a chance) as it is of maximising the Lottery’s revenues. Like its predecessors, the government intends that the Lottery should “not be exposed to direct competition that could undermine its role” (Miers, 2003b, p. 620).

36 Reino Unido - “Gambling Act 2005 - s. 4: Remote gambling - (1) In this Act “remote gambling” means gambling in which persons participate by the use of remote communication. (2) In this Act “remote communication” means communication using – (a) the internet, (b) telephone, (c) television, (d) radio, or (e) any other kind of electronic or other technology for facilitating communication”.

de azar em que os participantes não estão frente a frente nas mesmas instalações”<sup>37</sup> (Chambers; Willox, 2009, p. 206, tradução nossa). Com isso, o *Gambling Act 2005* coloca sob seu escopo os contratos de jogos de azar que acontecem, por exemplo, em sites de apostas, cassinos virtuais etc., que estão cada vez mais acessíveis e compõem uma parcela significativa do mercado, altamente competitiva, com grande porcentagem de pagamentos e baixa margem de lucro<sup>38</sup> (Chambers; Willox, 2009, p. 204). O problema da inclusão do jogo de azar remoto, segundo Waugh (2016, p. 15), é que, apesar da recomendação contrária, a regulação dos jogos *on-line* foi feita de forma muito leve.

No mais, existem outros conceitos a serem considerados, contudo, opta-se por analisar apenas os mais centrais, indispensáveis para a compreensão do sistema de jogos de azar do Reino Unido, pois, caso contrário, o texto se estenderia muito, inviabilizando sua publicação. Dito isso, o artigo continua apontando os objetivos de licenciamento, estabelecidos pelo *Gambling Act 2005* como diretriz-limite à própria proposta de liberalização do mercado.

### 3.2 Objetivos de licenciamento

A adoção expressa de uma atitude liberal com arranjos legais e políticos mais próximos do ideal de livre mercado para o sistema de jogos de azar do Reino Unido é, conforme delineado, acompanhada por contramedidas que visam a mitigar as mazelas inerentes ao fenômeno dos jogos de azar e o impacto social que eles causam. Isso acontece, pois, mesmo ao assumir que uma agenda liberal seria um melhor caminho para o setor, reconhece-se que a atividade tem um potencial danoso inato de desdobramentos pessoais e coletivos que demanda atenção e cuidados. A lógica, já examinada neste texto, é a de que: é melhor manter a prática e a exploração dos jogos de azar e os consequentes danos dessa atividade sob um sistema de regulação do que continuar com uma atuação restritiva que não elimina a atividade e seus problemas e ainda relega os indivíduos a ambientes de clandestinidade potencialmente perigosos e inidôneos.

37 Do original: “Strictly speaking ‘remote gambling’ covers gambling where the participants are not face to face on the same premises”.

38 Não sendo por outro motivo que o próprio Gambling Review Body recomendou a legitimação dos jogos de azar por meio remoto, na medida em que “[...] considerou que uma proibição de jogos de azar online penalizaria os consumidores e que tal formulação seria impraticável e economicamente autodestrutiva” (Waugh, 2016, p. 3).

Ecoando o *Reno model* (modelo de Reno), o entendimento da Gambling Commission sobre jogo responsável aceita que os jogos de azar ‘beneficiam um pouco muitas pessoas e prejudica muito poucas’ (Gambling Commission, 2015b, p. 3). A tensão fundamental está na questão de onde encontrar um equilíbrio entre os interesses concorrentes das partes interessadas no jogo comercial: o Estado, a indústria, o consumidor e as agências de saúde pública. Situada no liberalismo econômico, a resposta do Estado britânico é expressa, em primeiro lugar, na obrigação legal da Gambling Commission permitir o jogo na medida em que seja razoavelmente consistente com os objetivos de licenciamento. Em segundo lugar, é visto no cumprimento, pela Gambling Commission, de suas obrigações de perseguir uma ‘melhor regulamentação’, no caso impondo a carga regulatória mínima necessária para proteger o público e promover esses objetivos (Gambling Commission, 2015c). (Miers, 2015, p. 424, tradução nossa).<sup>39</sup>

Para tanto, o *Gambling Act 2005* estabelece os chamados Objetivos de Licenciamento, expressamente definidos na seção 1 da Lei em questão e descritos a seguir.

#### *Gambling Act 2005* - s. 1 Objetivos de Licenciamento

Nesta lei, uma referência aos objetivos de licenciamento é uma referência aos objetivos de -

- (a) impedir que o jogo seja uma fonte de crime ou desordem, seja associado a um crime ou desordem ou seja usado para apoiar crimes,
- (b) garantir que o jogo seja realizado de maneira justa e aberta, e
- (c) proteger crianças e outras pessoas vulneráveis de serem prejudicadas ou exploradas pelo jogo (Reino Unido, 2005, tradução nossa).<sup>40</sup>

Os objetivos de licenciamento são, em suma, diretrizes regulamentares que endereçam, no espectro de mazelas intrínsecas aos jogos de azar, os problemas considerados relevantes para o sistema posto e estabelecem seu combate como objetivo a ser

<sup>39</sup> Do original: “In an echo of the Reno model, the Gambling Commission’s understanding of responsible gambling accepts that gambling ‘benefits a lot of people a little and harms a few people a lot’ (Gambling Commission, 2015b, p. 3). The fundamental tension lies in the question, where to strike the balance between the competing interests of commercial gambling’s stakeholders: the state, the industry, the consumer, and public health bodies? Located in economic liberalism, the British state’s answer finds expression, first, in the statutory duty on the Commission to permit gambling insofar as it is reasonably consistent with the licensing objectives. It is seen, secondly, in the Commission’s pursuit of its ‘better regulation’ obligations, which are to impose the minimum regulatory burden necessary to protect the public and promote those objectives (Gambling Commission, 2015c)”.

<sup>40</sup> Do original: “Gambling Act 2005 - s. 1 The licensing objectives: In this Act a reference to the licensing objectives is a reference to the objectives of - (a) preventing gambling from being a source of crime or disorder, being associated with crime or disorder or being used to support crime, (b) ensuring that gambling is conducted in a fair and open way, and (c) protecting children and other vulnerable persons from being harmed or exploited by gambling”.

observado na efetivação do sistema.<sup>41</sup> Assim, a atuação dos diferentes atores (públicos e privados) do mercado de jogos é informada e condicionada pelos imperativos dos objetivos de licenciamento, que nessa medida atuam como limitadores do livre mercado de jogos de azar proposto. Nesse esquema, ainda que, no plano político-ideológico, a regra maior seja a de expansão e liberalização do mercado, o surgimento e a continuidade de novos negócios de exploração dos jogos de azar devem observar os objetivos de licenciamento, sob pena de serem legitimamente obstados ou interrompidos pelos órgãos competentes. Isso, pois, assim como os órgãos de regulação dos jogos de azar, no exercício de suas competências, têm o dever de promover o mercado desse tipo de jogo, cabe-lhes também perseguir os objetivos de licenciamento. O que faz recair sobre eles a prerrogativa de permitir os jogos de azar até o limite em que achar que as atividades estão razoavelmente consistentes com tais objetivos.

Prerrogativa essa positivada na s. 22<sup>42</sup> e na s.153.1(c)<sup>43</sup>, ambas do *Gambling Act 2005*, que definem como responsabilidade primária, respectivamente, à Gambling Commission e às Licensing Authorities, que são de fato os órgãos reguladores dos jogos de azar no Reino Unido, o dever de promover os objetivos de licenciamento.

Nessa medida, sob a régua dos objetivos de licenciamento, os órgãos de regulação podem, por exemplo: determinar pré-requisitos e fazer uma triagem dos candidatos a licenciamento e outros sujeitos que se envolverão com a atividade de modo a afastar pessoas envolvidas com crime organizado ou que coloquem em risco os objetivos estipulados; definir obrigações para licenciados que impeçam a exploração de menores e pessoas vulneráveis e garantam a honestidade dos jogos, dentre várias outras medidas. Contudo, desde que tais providências se imponham como razoáveis e necessárias à situação, como bem aponta Miers (2015, p. 431, tradução nossa) no seguinte trecho:

41 Nesse mesmo sentido, destacam Gouriet, Phillips e Monkcom (2017, p. 72): “The purpose of the licensing objectives is therefore to ensure that the best possible arrangements are made to prevent and mitigate the potentially harmful effects of gambling and that the provision of gambling facilities will always be made subject to the achievement of this objectives”.

42 “Gambling Act 2005 – s. 22 Duty to promote the licensing objectives: In exercising its functions under this Act the Commission shall aim – (a) to pursue, and wherever appropriate to have regard to, the licensing objectives, and (b) to permit gambling, in so far as the Commission thinks it reasonably consistent with pursuit of the licensing objectives”.

43 “Gambling Act 2005 – s. 153 Principles to be applied: (1) In exercising their functions under this Part a licensing authority shall aim to permit the use of premises for gambling in so far as the authority think it – [...] (c) reasonably consistent with the licensing objectives [...]”.

Entretanto, no cumprimento de sua obrigação legal de ‘procurar permitir’ o jogo de azar onde ele cumpre os objetivos de licenciamento, a ideologia neoliberal na qual a Gambling Commission opera implica que o exercício de suas funções reguladoras não deve impedir indevidamente o progresso econômico. Sua tarefa declarada é administrar uma ‘estrutura regulatória justa na qual os operadores existentes e novos possam competir e crescer em meio a uma carga regulatória mínima compatível com a proteção pública e os objetivos de licenciamento’ (Gambling Commission, 2015c, parágrafos 2.11-2.12). Nessa estrutura economicamente liberal, considera-se que o cumprimento por parte das operadoras tem mais probabilidade de promover um ambiente regulatório que seja apropriado para o crescimento econômico, ou seja, um crescimento consistente com os objetivos de licenciamento (Miers, 2015, p. 431, tradução nossa)<sup>44</sup>.

Dito isso, passa-se a análise dos objetivos de licenciamento, que são autoexplicativos, mas merecem breves observações.

O primeiro deles, que busca prevenir “[...] que o jogo de azar seja uma fonte de crime ou desordem, seja associado ao crime ou desordem, ou seja, usado para apoiar o crime [...]” (Reino Unido, 2005, tradução nossa), é uma resposta à notória associação dos jogos de azar com práticas e organizações criminosas. As quais acabam decorrendo tanto do descaminho de alguns jogadores com problema quanto da facilidade e da potencialidade (de lucro e acobertamento) da cooptação criminosa da atividade que, dada a própria natureza das relações e negócios que nele ocorrem, o volume de dinheiro envolvido e a facilidade de altos ganhos, é altamente atrativa para pessoas e organizações mal-intencionadas.

Os exemplos de como isso pode acontecer são vários, como nas diversas formas de crime contra os jogadores (como, v.g., fraudes, ameaça, lesão corporal, extorsão etc.), na exploração dos empreendimentos legítimos para fins ilegítimos e criminosos (como, v.g., lavagem de dinheiro, fraude fiscal, corrupção etc.), nos delitos realizados com o fim de financiar a participação em jogos de azar (como, v.g., furtos, roubos etc.), dentre tantas outras possibilidades que parecem estar limitadas apenas pela imaginação humana.

<sup>44</sup> Do original: “But in performing its statutory duty ‘to aim to permit’ gambling where it meets the licensing objectives, the neo-liberal ideology within which the Commission works means that the exercise of its regulatory functions should not unduly hinder economic progress. Its declared task is to manage a ‘fair regulatory framework within which existing operators and new entrants can compete and grow with the minimum of regulatory burden compatible with public protection and the licensing objectives’ (Gambling Commission, 2015c, paras. 2.11-2.12). Within this economically liberal framework it considers that operator compliance is more likely to encourage a regulatory environment that is suited to economic growth; that is, growth that is consistent with the licensing objectives”.

Tendo isso em vista, o sistema de regulação define como um dos grandes propósitos de sua efetivação a criação de medidas e regras cujo escopo é obstar o envolvimento ativo e passivo dos jogos de azar com o crime. Dentre elas, pode haver, *v.g.*, a imposição de programas de *compliance* para as atividades que apresentarem maiores riscos a tal objetivo, a negativa de licenciamento para sujeitos que apresentem histórico criminal considerado inadequado (com condenação por lavagem de dinheiro, por exemplo), entre outras (Gouriet; Phillips; Monkcom, 2017, p. 73).

O segundo objetivo de licenciamento, que envolve “[...] garantir que os jogos de azar sejam realizados de maneira justa e aberta [...]” (Reino Unido, 2005, tradução nossa), impõe a realização de um ambiente de negócios mais ético, honesto e transparente para o mercado de jogos de azar. Busca-se com tal objetivo não só evitar que o sistema posto seja utilizado para a exploração abusiva de consumidores, o que confrontaria um dos principais propósito da mudança da política de jogos de azar do Reino Unido: a promoção de melhores condições para os consumidores. Como também evitar que trapaças e fraudes desgastem a imagem do mercado e do sistema (naturalmente estigmatizados como um meio de trapaças e fraudes), prejudicando, e muito, a confiabilidade dos dois e, consequentemente, seus propósitos.

Para cumprir com o segundo objetivo, o *Gambling Act 2005*, estabelece, por exemplo, que a pessoa que trapacear estará cometendo um delito segundo a s. 42 da norma. Outro exemplo se encontra na s. 336 dessa mesma norma, que atribui ao principal órgão regulador (Gambling Commission) o poder de anular apostas quando se mostrarem substancialmente injustas segundo os critérios preestabelecidos pelo próprio órgão (como, *v.g.*, a verificação de que as regras dos jogos de azar estavam disponíveis e eram claras e transparentes etc.). (Gouriet; Phillips; Monkcom, 2017, p. 73).

Há, como se pode perceber, uma ligação direta entre o primeiro e o segundo objetivo de licenciamento, pois a realização bem-sucedida do primeiro importará, consequentemente, em um ambiente de jogos mais justo e aberto. Afinal, como aponta Gouriet, Phillips e Monkcom (2017, p. 81): “Se os criminosos puderem ser mantidos fora do jogo, os riscos de fraude, trapça e comportamento opressor serão muito reduzidos”.

Por fim, o terceiro objetivo de licenciamento, que visa “[...] proteger crianças e outras pessoas vulneráveis de serem prejudicadas ou exploradas por jogos de azar” (Reino Unido, 2005, tradução nossa), impõe uma restrição etária ao (livre) mercado de jogos de azar, por reconhecer que tal atividade pode ser altamente danosa para as mentes das

crianças<sup>45</sup>, e estabelece parâmetros de proteção de pessoas que, por diferentes motivos e condições (como, por exemplo, pessoas com dificuldades cognitivas e de aprendizado, jogadores compulsivos ou pessoas com problemas de abuso de álcool e drogas etc.), são mais vulneráveis aos efeitos negativos dos jogos de azar (Gouriet; Phillips; Monkcom, 2017, p. 84). Tendo isso em vista, o envolvimento de crianças e pessoas vulneráveis com jogos de azar é, dentre os riscos que a política liberal de jogos de azar recepciona, inadmissível.

Para mitigar tal risco, o *Gambling Act 2005* preocupa-se em reduzir as oportunidades e a visibilidade dos jogos de azar para os jovens (Waugh, 2016, p. 10). Nesse sentido, a principal medida é a restrição etária para a participação em jogos de azar, que pode ser resumida, utilizando a classificação de Carran (2013, p. 512)<sup>46</sup>, da seguinte maneira. Para os jogos de azar considerados intensos (potencialmente mais lesivos) – como, v.g., máquinas de jogatina do tipo A, B ou C, cassinos etc. –, a participação está restrita a pessoas com idade mínima de 18 anos. Para os intermediários – como, v.g., loterias, raspadinhas e bolões de futebol –, a participação está restrita a pessoas com idade mínima de 16 anos (sendo possível a participação de jovens adultos<sup>47</sup>). E, para os suaves – como, v.g., formas não comerciais de jogatina e apostas e máquinas de jogatina do tipo D –, não há restrição etária, pode haver nesses casos a participação do que a norma considera como crianças (menores de 16 anos).

Além disso, o *Gambling Act 2005* estabelece delitos tanto para a situação em que jovens adultos participam dolosamente de jogos de azar, quanto para situações nas quais adultos aproximam jovens adultos e crianças dos jogos de azar. Como, por exemplo, na primeira situação, pelo disposto nas s. 48 a 50, que definem delitos que podem

45 Conforme aponta Carran (2013, p. 510), as evidências científicas demonstram que certos grupos de indivíduos estão mais sujeitos a desenvolver problemas relacionados aos jogos de azar, sendo os jovens (em fase de desenvolvimento) um grupo particularmente sensível – de três a quatro vezes maior do que em adultos – especialmente porque a evolução progressiva pode passar despercebida dada a falta de sinais dos danos da doença. Isso mais a incapacidade jurídica dos menores (e seus motivos) já justificam a existência de medidas de proteção e monitoramentos dos jovens.

46 Carran classifica os jogos de azar, em uma tradução livre, entre intensos (*hard core*), intermediários (*medium core*) e suaves (*soft core*) da seguinte maneira: “The Act makes a tacit distinction between soft, medium and hard core forms of gambling by excluding the former from the Act’s application and by setting different age limits applicable to medium and hard forms. Hard gambling is perceived by the draftsman to be potentially most harmful and includes commercial gaming in casinos; class A, B and C slot machines and commercial betting which are permitted only for those over the age of 18. Medium types include national lottery, scratch-cards and football pools for which the age limit is set at 16 and soft forms of gambling include, non-commercial forms of gaming and betting category D gaming machines, equal chance gaming under prize gaming permit or at a licenced family entertainment centre and participation in a prize gaming at a non-licenced family entertainment centre or at a travelling fair” (Carran, 2013, p. 512).

47 O conceito de criança (menores de 16 anos) e jovens adultos (quem não é criança, mas ainda tem menos de 18 anos) é definido na s. 45 do *Gambling Act 2005*.

ser atribuídas a jovens adultos caso eles, respectivamente: joguem, entrem em locais restritos ou ofereçam espaço para a realização de jogos de azar. Ou, no caso da segunda situação, com o delito da s. 46 que tipifica a conduta de quem convida intencionalmente crianças ou jovens adultos para participar de jogos de azar, ou o delito previsto na s. 47 que tipifica a conduta de convidar crianças e jovens adultos para entrar em local onde jogos de azar restritos ocorrem (Chambers; Willox, 2009, p. 207).

A proteção dos jovens, no entanto, não se restringe à cominação de delitos, existindo diversos exemplos de regras e medidas fora da esfera criminal que são aplicadas com o objetivo de proteger as crianças e os jovens adultos. Por exemplo, com o dever do operador do jogo de azar de devolver o dinheiro caso ele descubra que o jogador não tem a idade legal permitida. Além disso, cabe aos órgãos reguladores determinar políticas e estratégias concretas para evitar que menores se envolvam com os riscos dos jogos de azar. Para isso, são emitidos documentos de orientação das atividades, sobre as quais a comissão realiza o controle e a fiscalização, detendo poderes para garantir o cumprimento.

Para finalizar, a proteção às demais pessoas consideradas vulneráveis acontece principalmente pela edição e imposição de códigos de boa conduta e responsabilidade social pelo principal órgão regulador do setor<sup>48</sup>. Por esses códigos são impostos aos operadores do mercado o cumprimento mínimo de medidas preventivas que visam a desestimular o envolvimento abusivo de jogadores com problemas (que a relação entre eles e os jogos é tóxica e prejudicial ao indivíduo, a família e/ou a sociedade) com os jogos de azar, e ajudar tais sujeitos, auxiliando na identificação do problema e expondo canais de amparo. Além disso, são impostos certos limites às práticas de marketing que buscam garantir que as propagandas e outras ações de persuasão do setor exagerem em seu propósito e acabem promovendo relações abusivas entre jogadores e jogos de azar.

48 “The Government seems to have based its entire strategy for combating problem gambling on the Commission’s responsibility to ensure that measures are taken to protect the vulnerable. The advantage of such an approach is that in the event of problems occurring fault can be attributed to the Commission rather than the Government. The Commission is required to publish a social responsibility code for operators to ensure that gambling is conducted in a fair and open way; that children and other vulnerable persons are protected from harm or exploitation; and that help is available to those who are, or may be, affected by problems relating to gambling” (Light, 2007, p. 648). Em tradução livre: “O Governo parece ter baseado toda a sua estratégia de combate ao jogo problemático na responsabilidade da Comissão de garantir que sejam adotadas medidas para proteger os vulneráveis. A vantagem dessa abordagem é que, caso ocorram problemas, a culpa pode ser atribuída à Comissão, e não ao Governo. A Comissão é obrigada a publicar um código de responsabilidade social para os operadores, a fim de garantir que o jogo seja conduzido de forma justa e transparente; que crianças e outras pessoas vulneráveis sejam protegidas de danos ou exploração; e que haja apoio disponível para aqueles que são, ou possam ser, afetados por problemas relacionados ao jogo” (Light, 2007, p. 648, tradução nossa).

Assim, ações de marketing que, por exemplo, romantizam excessivamente o jogador vencedor, ou exageram as chances de vitória, ou estimulam o jogador a jogar além de seus limites financeiros são coibidas. O não cumprimento dos códigos e medidas de boa conduta e jogo socialmente responsável impõem sanções pelo órgão regulador. Outra medida com o fim de proteção de vulneráveis aplicada pelo sistema é a articulação de trabalhos entre órgãos estatais e entidades civis diferentes a fim de desenvolver conhecimentos mais adequados sobre as diferentes situações e condições de vulnerabilidade e com isso desenvolver melhores medidas para combatê-las. O que inclui a criação de banco de dados e estatísticas sobre essas situações e condições de vulnerabilidade, bem como o estímulo a pesquisas sobre o assunto<sup>49</sup> (Gouriet; Phillips; Monkcom, 2017, p. 84).

A Gambling Commission publicou um esquema de documento de consulta em março de 2006 especificando que os operadores devem, por exemplo, fornecer informações aos clientes sobre como apostar de forma responsável e obter informações sobre o jogo problemático; ao mesmo tempo, as políticas impostas aos operadores devem ser projetadas para permitir que seus funcionários reconheçam e tomem as medidas apropriadas com os potenciais apostadores problemáticos. As licenças de operação estarão sujeitas à condição de que o licenciado garanta o cumprimento das regras impostas e adotadas e os operadores serão obrigados a “publicar políticas e procedimentos para promover jogos de azar socialmente responsáveis. Estes devem incluir detalhes de como contribuirão para a pesquisa e educação sobre os riscos do jogo de azar e o tratamento dos jogadores problemáticos”. Disposições específicas podem cobrir questões como ‘verificação de idade e identidade, revelação e informação, autoexclusão, jogo contínuo e repetitivo, crédito e participação em iniciativas de jogo responsável’. Muito do que é sugerido já deveria estar em vigor, embora sua eficácia ainda não tenha sido testada e existam enormes questões de conformidade e aplicação que ainda não foram abordadas (Light, 2007, p. 648, tradução nossa).<sup>50</sup>

49 Apesar da recomendação por estudos desde o Gambling Review Body, Waugh (2016, p. 6) critica que apenas muito recentemente tem-se realizado políticas com amparo em estudo e que essa realidade ainda é muito escassa.

50 Do original: “The Commission published a draft consultation paper in March 2006 which specified that operators should, for example, provide information to customers on how to gamble responsibly and obtain information on problem gambling; while operator policies should be designed to allow staff to recognise and take appropriate action with potential problem gamblers. Operating licences will be subject to the condition that the licensee ensures compliance with the code and operators must ‘publish policies and procedures for promoting socially responsible gambling. These must include details of the ways in which they will contribute to research and education on the risks of gambling and the treatment of problem gamblers’. Specific arrangements may cover matters such as ‘age and identity verification, disclosure and information, self-exclusion, continuous and repetitive play, credit and participation in responsible gambling initiatives’. Much of what is suggested should already be in operation,

Como o leitor pode perceber, as medidas relacionadas à proteção de crianças e jovens adultos são muito mais agudas e proibitivas do que as relacionadas à proteção de “outras pessoas vulneráveis”<sup>51</sup>, composta por um grupo que mantém relação tóxica com os jogos de azar. Isso acontece porque esses casos de vulnerabilidade não se equiparam à incapacidade (que tem um tratamento parecido ao dado às crianças) e, na divisão de responsabilidades da ideologia liberal, os sujeitos capazes ainda são os principais responsáveis pelos riscos aos quais se submetem, não cabendo à lei, ao mercado ou aos órgãos reguladores proibir determinada conduta ou ação, mas tão somente trabalhar para minimizar sua ocorrência ou seus efeitos.

### 3.3 Órgãos reguladores: *Gambling Commission* e autoridades locais

O *Gambling Act 2005*, conforme explicado anteriormente, constitui o sistema de regulação para os jogos de azar do Reino Unido em linhas gerais e estabelece órgãos reguladores. Esses, por sua vez, são responsáveis por, nos limites fixados pela política liberal de jogos de azar do *Gambling Act 2005*<sup>52</sup>, criar as regras específicas necessárias à condução legítima e esportiva da atividade, por aplicar tais regras e por controlar, fiscalizar e impor o seu cumprimento. Uma abordagem diferente da utilizada pelo antigo sistema,

although its effectiveness is still to be tested and there are huge compliance and enforcement issues that have not been addressed”.

- 51 O que não significa que a proteção de jovens e crianças não receba críticas, como: “A detailed analysis of the statutory framework shows that the seemingly strong desire to stop underage access is a political rhetoric and the actual position is significantly more relaxed and liberal. Any normative rule that aims to regulate social behaviour relies on three interrelated factors: strength and clarity of the provision; effective enforcement and social acceptance of the rule. As it will be demonstrated below, the current legislative regime has significant loopholes in each of the three aspects which undermine the overall effectiveness of the legislative framework” (Carran, 2013, p. 514). Em tradução livre: Uma análise detalhada do arcabouço legal revela que o aparente forte desejo de impedir o acesso de menores de idade é, na verdade, uma retórica política, sendo a posição real significativamente mais relaxada e liberal. Qualquer norma que tenha como objetivo regular o comportamento social depende de três fatores inter-relacionados: a força e clareza da norma; a eficácia da sua aplicação; e a aceitação social da regra. Como será demonstrado a seguir, o regime legislativo atual apresenta lacunas significativas em cada um desses três aspectos, o que compromete a eficácia geral do arcabouço legal (Carran, 2013, p. 514, tradução nossa).

- 52 “Of central importance is section 22 of the Act which provides that the Commission must exercise its functions with a view to pursuing the licensing objectives and to ‘permit gambling, in so far as the Commission thinks it reasonably consistent with pursuit of the licensing objectives’. This is the legislative expression of the fundamental shift in policy from restricted entry to free-market liberalisation” (Light, 2007, p. 631-632). Em tradução livre: De importância central é a seção 22 da Lei, que estabelece que a Comissão deve exercer suas funções com vistas à promoção dos objetivos de licenciamento e “permitir o jogo, na medida em que a Comissão considere razoavelmente compatível com a promoção desses objetivos”. Essa disposição representa, em termos legislativos, a mudança fundamental de política, passando de uma lógica de entrada restrita para a liberalização do mercado (Light, 2007, p. 631-632, tradução nossa).



instituído pela já mencionada reforma da década de 1960, no qual a lei estabelecia de forma mais estrita os parâmetros e requisitos a serem observados na liberação de novos negócios. Agora, atendendo aos anseios de flexibilização e desregulamentação do setor, o *Gambling Act 2005* atribui essa competência aos órgãos reguladores, que passam a ter, sob o seu guarda-chuva de atribuições e competências, poderes e responsabilidades sobre as diversas formas de exploração dos jogos de azar sujeitas ao *Gambling Act 2005* e aos diferentes atores desse sistema. O que engloba, além da parte referente à atuação de terceiros (como fornecedores, empresários, funcionários, jogadores etc.), a definição de limites, regras e diretrizes para a própria atuação.

Para essa tarefa, o *Gambling Act 2005* divide responsabilidades e atribuições entre dois entes, que desempenham atribuições próprias no sistema de regulação. A *Gambling Commission* (Comissão de Jogos de Azar), que é o principal órgão regulador dos jogos de azar no Reino Unido. E as *local licencing authorities* (autoridades de licenciamento locais), que são órgãos regionais sobre os quais recai a função de regulação de certos aspectos dos jogos de azar relativos à sua respectiva localidade.

No que se refere às atribuições e aos poderes da *Gambling Commission*, tratados neste texto em linhas gerais, ela foi criada como substituta do antigo *Gaming Board*<sup>53</sup>, herdando desse o posto de principal órgão regulador dos jogos de azar no Reino Unido (Light, 2007, p. 631). Sob o âmbito de atribuições da *Gambling Commission*, está a competência para a regulação das formas mais significativas de jogos de azar, como as principais formas de *gaming* (jogatina), *betting* (apostas), *pool betting* (bolões) e loterias em geral. Inclusive a *National Lottery*, posta sobre o seu guarda-chuva de atribuições em 2013 após uma reforma administrativa que fundiu a *National Lottery Commission* à *Gambling Commission*<sup>54</sup> (Gouriet; Phillips; Monkcom, 2017, p. 2).

Haverá uma única autoridade reguladora, a *Gambling Commission*. Ela assumirá as funções atualmente desempenhadas pelo *Gaming Board* e terá outras funções. Suas principais responsabilidades estarão relacionadas principalmente a: “controle de limites, testes de ‘ajuste e adequação’ dos operadores e funcionários, controles sobre a conduta do jogo, supervisão para garantir

53 O *Gaming Board* foi estabelecido pelo *Gaming Act 1968* como órgão regulador responsável pelos cassinos, bingos, máquinas de jogatina e algumas loterias. A s. 21 do *Gambling Act 2005* confere as atribuições dele à *Gambling Commission* e o extingue.

54 No caso, a *Gambling Commission* recebeu as atribuições da *National Lottery Commission*, que por sua vez foi extinta [Atos da fusão: *Public Bodies Act 2011* e o *Public Bodies* (fusão da *Gambling Commission* com a *National Lottery Commission*) Order 2013, SI 2013/2329] (Gouriet; Phillips; Monkcom, 2017, p. 2).

a adequação dos operadores [e] o monitoramento do jogo ilegal”. Prevê-se que a legislação-base estabelecerá os principais parâmetros de controle, os detalhes a serem introduzidos pela comissão na forma de legislação subordinada e de Códigos de Prática, desenvolvendo e ampliando as diretrizes do Gaming Board existentes para a autorregulamentação da indústria (Miers, 2003b, p. 614, tradução nossa).<sup>55</sup>

No exercício de suas atribuições, a Gambling Commission aplica e supervisiona o sistema de regulação dos jogos de azar no Reino Unido através, principalmente, da edição de legislações secundárias (normas específicas mencionadas acima), da imposição de condições ao licenciamento aos negócios que exploram os jogos de azar e pela publicação e fiscalização de códigos de conduta e orientação regulamentares aos mais diferentes atores (públicos e privados) desse setor (Chambers; Willox, 2009, p. 206). Nesse sentido, conforme enumera Light (2007, p. 631), encontram-se dentre as responsabilidades da Gambling Commission as funções de: aconselhar autoridades locais e regionais em assuntos relacionados aos jogos de azar; coletar informações com as autoridades locais e qualquer outra fonte para auxiliar e realizar uma regulação efetiva; publicar guias para as autoridades locais; preparar e publicar uma declaração dos princípios para o licenciamento; produzir e publicar uma política própria de regramento das próprias atribuições; revisar essa declaração e políticas de tempos em tempos (a cada três anos); emitir *operating licences* (licenças de operação) e *personal licences* (licenças pessoais); impor condições ao licenciamento; revisar, suspender e revogar licenças, quando necessário; impor multa financeira no caso de descumprimento das condições da licença; formular códigos de conduta e assegurar seu cumprimento; e investigar e processar jogos ilegais.

Nesse quadro, um instrumento em específico é muito importante e merece destaque, pois é por ele que a Gambling Commission realiza grande parte de suas atribuições e cumpre com seus objetivos e responsabilidades, que é a emissão e controle de licenças. Como a ordem maior do sistema posto é permitir uma mais extensa e melhor

55 Do original: “There will be a single regulatory authority, the Gambling Commission. It will subsume the functions currently performed by the Gaming Board, and will assume a number of others. Its principal responsibilities relate primarily to: “threshold controls, ‘fit and proper’ tests on operators and employees, controls over the conduct of gambling, monitoring to ensure compliance [and] illegal gambling.” It is envisaged that framework legislation will establish the main parameters of control, the detail to be introduced by the Commission in the form of subordinate legislation and Codes of Practice, building on and extending the Gaming Board’s current Guidelines for industry self-regulation”.

exploração dos jogos de azar, a forma de atuação da Gambling Commission estruturou-se de modo que tais órgãos pudessem efetivar, na definição das regras e requisitos para a concessão e manutenção das licenças que lhes cabem e no exercício do poder regulamentar de fiscalização e controle sobre tais licenças, as diretrizes estabelecidas pela política de jogos de azar vigentes e todo o necessário para desenvolvimento escorreito da atividade, especialmente os já mencionados objetivos de licenciamento. É pelas diferentes licenças requeridas para a exploração comercial dos jogos de azar no Reino Unido que, por exemplo, se cumpre o controle sobre os operadores e sua adequabilidade ao objetivo de licenciamento, se estabelecem parâmetros de qualidade e segurança dos jogos, se fixam obrigações a serem cumpridas pelos programas de *compliance* dos empreendimentos, se põem em prática políticas e processos que promovam o jogo socialmente responsável (Miers, 2015, p. 429), dentre várias outras medidas.

As funções da Comissão incluem a responsabilidade pela emissão de licenças operacionais e pessoais. Dessa forma, a Comissão é responsável pela gestão do ingresso no setor e permite um rígido controle regulatório sobre o escopo dos jogos de azar, pois tem amplos poderes para impor condições às licenças (Light, 2007, p. 631, tradução nossa)<sup>56</sup>.

Para a Gambling Commission, o *Gambling Act 2005* prevê a emissão e controle de dois tipos de licença, as chamadas *operating licences* (licenças operacionais) e as *personal licences* (licenças pessoais).

As *operating licences*, estabelecidas na parte 5 do *Gambling Act 2005*, como o próprio nome indica, são as licenças pelas quais se autoriza a realização de operações comerciais que visam à exploração de um jogo de azar. Assim, os principais empreendimentos de jogos de azar – como, v.g., cassinos, loterias, salões de bingo, casas de apostas etc. – devem, para operar na legalidade, deter uma *operating licence*<sup>57</sup>, sob pena de imputação do

<sup>56</sup> Do original: “The Commission’s functions include responsibility for the issue of operating and personal licences. This tasks the Commission with management of entry to the industry and allows strong regulatory control of the scope of gambling as the Commission has wide powers to impose conditions on Licences”.

<sup>57</sup> Ao todo, a s. 65(2) do *Gambling Act 2005* prevê dez espécies de *operating licences*, chamadas: (a) *Casino Operating Licence* (licença operacional para cassino); (b) *Bingo Operating Licence* (licença operacional para bingo); (c) *General Betting Operating Licence* (licença operacional para apostas em geral); (d) *Pool Betting Operating Licence* (licença operacional para bolão); (e) *Betting Intermediary Operating Licence* (licença operacional para intermediação de apostas); (f) *Gaming Machine General Operating Licence* (licença operacional para máquinas de jogatina em geral), específica para centro adultos de jogatina; (g) *Gaming Machine General Operating Licence* (licença operacional para máquinas de jogatina em geral), específica para centros de entretenimento familiar; (h) *Gaming Machine Technical Operating Licence* (licença operacional técnica para máquinas de jogatina), que é a licença para a fabricação, fornecimento,

delito tipificado na s. 33 do *Gambling Act 2005*, que prevê justamente a realização de operações comerciais de exploração de jogo de azar sem a autorização da devida licença, quando essa é exigida.

Já as *personal licences*, tratadas aqui em linhas gerais, são estabelecidas na parte 6 do *Gambling Act 2005* e dizem respeito, conforme definido na s. 127 dessa lei, às licenças concedidas a fim de autorizar indivíduos a desempenhar as funções administrativas e gerenciais do *management office* de uma operação devidamente licenciada, chamadas *personal management licence*, ou a desempenhar funções operacionais especificadas na referida Lei, chamadas *personal functional licence* (Gouriet; Phillips; Monkcom, 2017, p. 99). O que, conforme a s. 80 do *Gambling Act 2005*, inclui aqueles que participam no resultado do jogo de azar (por exemplo, o *dealer* de um jogo de cartas), que envolvam trocas financeiras conectadas ao jogo de azar (por exemplo, o caixa de um casino), ou envolvam fabricação, fornecimento, instalação, manutenção ou reparo de máquinas de jogatina.

Essa obrigação de obtenção de *personal licences* é posta como uma etapa de checagem da adequabilidade dos indivíduos que ocupam posições importantes ou influentes nas operações comerciais de jogos de azar. Como o sucesso da política de jogos de azar e do sistema de regulação dependem em parte da forma como esses indivíduos conduziram seus trabalhos, optou-se por um modelo no qual tais sujeitos são submetidos à investigação de suas vidas pregressas e avaliações contínuas de suas condutas. O objetivo é identificar e afastar as pessoas que apresentarem posições inadequadas aos cumprimentos das regras impostas e principalmente dos objetivos de licenciamento, uma medida que, sem sombra de dúvida, fortalece o controle da Gambling Commission sobre as operações comerciais de jogos de azar. Assim, pessoas com, por exemplo, condenações por crimes de lavagem de dinheiro têm a sua *personal licence* negada, pois ela apresenta um histórico incompatível com o objetivo de licenciamento que visa a prevenir o envolvimento dos jogos de azar com o crime.

instalação, adaptação, manutenção ou reparo de máquinas de jogatina ou parte delas; (i) *Gambling Software Operating Licence* (licença operacional para software de jogo de azar), que é a licença para a fabricação, fornecimento, instalação ou adaptação de softwares de jogos de azar; e (j) *Lottery Operating Licence* (licença operacional para loteria). Todavia, como as licenças, com exceção das (f) e (g), podem ser concedidas tanto como *non-remote operating licences* (licenças operacionais não remotas) e *remote operating licences* (licenças operacionais remotas), pode-se dizer que ao todo são previstas 18 espécies de *operating licences*. As quais também se somam outras espécies de licenciamento criadas pela própria Gambling Commission, estabelecidas com o fim de autorizar operações já licenciadas “[...] to offer certain types of gambling as ancillary to the principal type or types of gambling facility which they provide” (Gouriet; Phillips; Monkcom, 2017, p. 85-86).



A bem da verdade, a não concessão da *personal licence* pela Gambling Commission no caso exemplificado acima, assim como em qualquer outro pedido de licença que chegue a ela, seja ele referente a *operating licences* ou *personal licences*, pode ser decidida caso o órgão entenda que o caso em análise não se ajusta aos padrões estabelecidos pelo *Gambling Act 2005* ou pelas normas secundárias estabelecidas pela Gambling Commission, especialmente aos objetivos de licenciamento. No caso de inconformidade daquele que se sujeitou ao licenciamento, o *Gambling Act 2005* prevê a possibilidade de revisão da decisão pelo Gambling Appeals Tribunal, conforme previsto na parte 7 da referida lei. Já os recursos de apelação sobre as decisões desse órgão revisor são direcionados, como aponta Light (2007, p. 632), à High Court of Justice nos casos referentes aos territórios da Inglaterra e Wales, e à Court of Session, nos casos relativos à Escócia.

Já o outro ente de regulação mencionado pelo *Gambling Act 2005*, designado aqui como *local licencing authorities*, faz referência ao exercício de poderes e atribuições relativos ao sistema de regulação dos jogos de azar por certas unidades de governo local especificadas na referida lei, conforme se observa a seguir:

*Gambling Act 2005* - s. 2 Autoridades de licenciamento:

(1) Para os fins desta Lei, as autoridades de licenciamento são as seguintes -

(a) em relação à Inglaterra -

- (i) um conselho distrital,
- (ii) um conselho do condado para a comarca que não tem um conselho distrital,
- (iii) um conselho municipal de Londres,
- (iv) o Conselho Comum da Cidade de Londres, e
- (v) o Conselho das Ilhas Scilly,

(b) em relação ao País de Gales -

- (i) um conselho do condado, e
- (ii) um conselho municipal do condado, e

(d) em relação à Escócia, uma comissão de licenciamento [F1continuação em existência ou estabelecido sob a seção 5 do Licensing (Scotland) Act 2005 (asp 16)].<sup>58</sup>

(Reino Unido, 2005, tradução nossa)

58 Do original: "Gambling Act 2005 - s. 2 Licensing authorities: (1) For the purposes of this Act the following are licensing authorities - (a) in relation to England - (i) a district council, (ii) a county council for a county in which there are no district councils, (iii) a London borough council, (iv) the Common Council of the City of London, and (v) the Council of the Isles of Scilly, (b) in relation to Wales - (i) a county council, and (ii) a county borough council, and (c) in relation to Scotland, a licensing board [F1continued in existence by or established under section 5 of the Licensing (Scotland) Act 2005 (asp 16)]".

Os concelhos definidos pelo s. 2 do *Gambling Act 2005* são responsáveis por diversos serviços essenciais às áreas que gerem, como, por exemplo, serviços relacionados à habitação, lazer e recreação, recolhimento de resíduos, planejamento urbano, licenciamento de atividades e negócios, entre outros (Reino Unido, 2010, p. 2-3). É por eles, dentre outros órgãos, que o Reino Unido descentraliza sua administração, conferindo autonomia para que os cidadãos, devidamente representados pelos conselheiros, possam definir sobre certas políticas e serviços, priorizando-se os interesses locais.

No que tange aos jogos de azar, interessa aqui as atribuições conferidas pelo *Gambling Act 2005* a tais autoridades locais, que por ele ficaram responsáveis principalmente por regular a forma de uso dos estabelecimentos que exploram jogos de azar na sua área, o fazendo a partir da concessão, fiscalização e controle das *premises licences* (licenças de instalação). Nesse exercício, as autoridades locais podem impor condições ao licenciamento, inspecionar os locais, forçar o cumprimento das condições postas, revisar o licenciamento, revogar ou suspender licenças por um período de até três meses ou adicionar, remover ou modificar as condições de licenciamento. Além disso, também compete as *local licensing authorities* proceder com “[...] licenças para máquinas de jogatina em casas públicas e clubes, avisos de utilização temporária; e registo de lotarias de pequena escala”<sup>59</sup> (Light, 2007, p. 633, tradução nossa). Já a *Gambling Commission* compete produzir e publicar uma política própria de regramento das próprias atribuições e a revisá-las a cada três anos (Gouriet; Phillips; Monkcom, 2017, p. 488).

No sistema de regulação dos jogos de azar, as atribuições relativas à emissão de *premises licences*, conferida às *local licensing authorities*, reforçam o controle estabelecido pela lei sobre os operadores e operações do mercado comercial de jogos de azar inserindo mais um nível de avaliação e fiscalização da adequação e conformidade daqueles para com as diretrizes e objetivos do referido sistema. Nesse nível, o objeto em análise é a instalação de uma operação de exploração de jogos de azar e dos vários elementos físicos, organizacionais e negociais, que devem se ajustar para receber jogadores e realizar os jogos sob os parâmetros, padrões e limites estabelecidos pela lei e pelas autoridades competentes (o que inclui não só as *local licensing authorities*, como também a *Gambling Commission*). Inclusive, o uso de instalações ou dar permissão para que elas sejam

59 Do original: “[...] permits for gaming machines in public houses and clubs, temporary use notices; and registering small-scale lotteries”.

usadas para exploração de jogos de azar que exigem *premises licences* é considerado um delito, tipificado na s. 37 do *Gambling Act 2005*.

Para realizar a tarefa de controle mencionada acima, são impostas às *premises licences* uma série de condições<sup>60</sup> – algumas gerais a todas as espécies de *premises licences*<sup>61</sup>, umas específicas a uma modalidade de jogo de azar outras específicas a uma determinada operação<sup>62</sup> – as quais devem ser observadas sob pena de não obter a referida licença ou, no caso de descumprimento futuro, de perdê-la. Deve-se ressaltar, contudo, que a atuação das *local licensing authorities* no cumprimento da atribuição de licenciamento de instalações descritas não é totalmente independente ou livre. Há uma hierarquia entre as regras postas pelo Gambling Commission e as regras estabelecidas pelas *local licensing authorities*, de forma que nenhuma condição imposta pela segunda pode conflitar com as estabelecidas pela primeira o disposto nas licenças de operação, como indica Light (2007, p. 634). No quadro geral, o referido autor implica que isso representa uma diminuição da importância dos interesses locais na definição das políticas e do mercado, que nem mesmo tem representantes na Gambling Commission.

O exercício de tal função pelas autoridades mencionadas acima, como das demais atribuições mencionadas acima, vale lembrar, deve respeitar as diretrizes e objetivos do *Gambling Act 2005*, o que implica em certa limitação aos poderes exercidos nessa seara e as condições impostas. Uma dessas limitações, específica às *premises licences*, é a

60 São exemplos de condições, mencionadas por Gouriet, Phillips e Monkcom (2017, p. 585-590): para todas as *premises licences*: “[...] summary of terms and conditions of licence displayed”, “no sale of tickets in private lottery, customer lottery or other lotteries (eg National Lottery) where sale on premises prohibited”; para todas as *Casino Premises Licences*: “principal entrance to premises to be from a street”, “no entrance from premises used by children or young persons”, “no facilities for gambling to be provided between 6.00am and noon”; para as *Bingo Premises Licences*: “prominent notice at every entrance that no under 18 years olds may play bingo”, “no facilities for gambling (except gaming machines) to be provided between midnight and 9.00am”; para *Adult Gaming Centre Premises Licences*: “Prominent notice at every entrance that no under 18 year olds admitted and no alcohol allowed”, “ATM (if any) located so as to require customers to stop gambling to use it”; para *Betting Premises Licences* (non-track): “no direct access between premises and other premises used for retail sale of merchandise or services”, “no music, dancing or other entertainment” [...].

61 O *Gambling Act 2005* prevê cinco espécies de *premises licences*, conforme enumerado na s. 150 do referido ato. São elas: *Casino Premises Licence* (licença de instalação de cassino), *Bingo Premises Licence* (licença de instalação de bingo), *Adult Gaming Centre Premises Licence* (licença de instalação de centro de jogatina para adultos), *Family Entertainment Centre Premises Licence* (licença de instalação de centro de entretenimento familiar), *Betting Premises Licence* (licença de instalação de casas de apostas). Não se discorre sobre cada uma dessas, pois o próprio nome já indica sua função.

62 Existem diferentes tipos de condição que podem ser impostos pelas autoridades locais, como explica Light (2007, p. 634): “Mandatory conditions must be attached to the licence; default conditions must be attached unless the authority decides to exclude or modify them; the third type of condition is at the discretion of the licensing authority, presumably for promotion of the licensing objectives based on the particular facts and circumstances of the application (ss 167-169). No condition may be attached which prevents compliance with a condition of the operating licence”.

impossibilidade de banimento de determinados jogos de azar em uma região (excetuada apenas no caso dos casinos), que decorre diretamente do fim do critério de demanda não estimulada e da orientação primordial de promoção do mercado estabelecido pela lei e pela política de jogos de azar vigente (Gouriet; Phillips; Monkcom, 2017, p. 512).

Dito isso, põe-se fim a esta parte sobre os órgãos de regulação dos jogos de azar. Muito mais poderia ser apresentado sobre a Gambling Commission e as *local licencing authorities*, mas um aprofundamento sobre esses órgãos não seria profícuo, pois basta aqui um panorama de suas funções e principais instrumentos de realização do sistema de regulação dos jogos de azar do Reino Unido.

#### 4. Conclusão

No Reino Unido, o Estado, reconhecendo que os jogos de azar são uma atividade legítima de lazer, abdicou da postura estatal de obstrução e adotou uma política de viés eminentemente liberal. Houve, assim, uma escolha política e ideológica consciente e planejada pela implementação de um sistema de regulação que, afastando o antigo paradigma paternalista de controle social da atividade, reafirma as garantias individuais de liberdade e autonomia e estabelece um mercado de jogos de azar mais livre para o desenvolvimento dos negócios.

O objetivo dessa mudança de paradigma, conforme visto ao longo do texto, foi melhorar as condições de consumo para os jogadores e prevenir situações e condições abusivas, tanto no âmbito comercial quanto no âmbito social. Para tanto, a competição no mercado de jogos de azar foi estimulada por um sistema de licenciamento abertamente orientado a promover uma expansão responsável da atividade, incentivando produtos de maior qualidade e custo-benefício, ambientes mais receptivos e menos danosos e relações e negócios não abusivos.

O sistema pretendia, portanto, elevar a qualidade de vida da sociedade, fazendo com que os jogos de azar emergissem do subterrâneo da clandestinidade e ganhassem espaço sob a luz da legalidade e da legitimidade. Isso porque, segundo reconheciam os idealizadores do sistema hoje vigente, independentemente do *status* legal atribuído, os jogos de azar e as mazelas inerentes a eles sempre ocorreram e sempre ocorrerão, sendo melhor trabalhar os desafios e problemas do setor às claras perante a sociedade e as instituições do que relegá-los ao espaço corrupto da ilegalidade. Ou seja, o sistema escolhe deliberadamente por trazer à superfície os elementos negativos que sempre



envolveram a atividade (como a associação com o crime, envolvimento de menores, desonestidade de operadores, jogo disfuncional, ludomania etc.) para melhor enfrentá-los por meio das regras, políticas e diretrizes estabelecidas para esse fim. No caso, por uma estruturação político-normativa que cuidou de estabelecer conceitos, de projetar objetivos, de constituir instrumentos e poderes de regulação, de estabelecer limites, dentre várias outras coisas, com o fim de encaminhar os desafios inerentes aos jogos de azar e efetivar a política estatal escolhida para eles.

Em síntese, o sistema regulatório instituído pelo *Gambling Act 2005* define um conjunto de normas e procedimentos voltados a regular a oferta de jogos de azar, assegurando a conformidade legal das operações e mitigando os riscos associados à atividade por meio da imposição de requisitos de licenciamento, diretrizes de proteção ao consumidor e, entre outras coisas, uma série de procedimentos de controle e fiscalização. Dessa forma, a estrutura legal britânica equilibra a expansão da atividade com instrumentos de controle e de responsabilização, fornecendo um modelo de referência para regimes que buscam efetivar um regime de exploração mais próximo do livre mercado, mas sem descuidar a salvaguarda das situações de vulnerabilidade que emergem da atividade.

## REFERÊNCIAS

- BEDFORD, K.; ALVAREZ-MACOTELO, O.; CASEY, D.; JOBIM, M. L. K.; WILLIAMS, T. *The bingo project: rethinking gambling regulation*. [S. l.]: University of Kent, 2016. Disponível em: [https://www.kent.ac.uk/thebingoproject/resources/Bingo\\_Project\\_report\\_final.pdf](https://www.kent.ac.uk/thebingoproject/resources/Bingo_Project_report_final.pdf). Acesso em: 3 out. 2024.
- BIDEN, P. Gambling across cultures: mapping worldwide occurrence and learning from ethnographic comparison. [S. l.], *International Gambling Studies*, v. 5, n. 1, p. 1-27, 2005.
- CARRAN, M. Minors and gambling regulation. [S. l.], *European Journal of Risk Regulation*, v. 4, n. 4, p. 509-520, 2013.
- CHAMBERS, C.; WILLOX, C. Gambling on compliance with the new 2005 Act: Do organisations fulfil new regulations? [S. l.], *International Review of Law, Computers & Technology*, v. 23, n. 3, p. 203-215, 2009.
- CHINN, C. *Better betting with a decent feller: a social history of bookmaking*. London: Aurum Press, 2004.
- ETCHES, M. W. The politics of casino gambling. [S. l.], *Economic Affairs*, v. 31, n. 1, p. 20-26, 2001.
- GOURIET, G.; PHILLIPS, J.; MONKCOM, S. *Smith & Monckcom: the law of gambling*. Haywards Heath: Bloomsbury Professional, 2017.



LIGHT, R. The Gambling Act 2005: regulatory containment and market control. *The Modern Law Review*, Malden, v. 70, n. 4, p. 626-653, 2007.

MIERS, D. A fair deal for the player? Regulation and competition as guarantors of consumer protection in commercial gambling. In: REITH, G. (org). *Gambling: who wins? who loses?* Amherst: Prometheus Books: 2003a. p. 155-172.

MIERS, D. Regulation and the management of risk in commercial gambling in Great Britain. *International Gambling Studies*, v. 15, n. 3, p. 422-434, 2015.

MIERS, D. *Regulating commercial gambling: past, present, and future*. Nova York: Oxford University Press, 2004.

MIERS, D. The gambling review report: redefining the social and economic regulation of commercial gambling. *The Modern Law Review*, [s. l.], v. 66, n. 4, p. 604-622, 2003b.

MURRAY, C. J. Gambling, risk, and law: exploring the changing roles of the individual and the state in a multi-faceted gambling regulation arena. *Kent Student Law Review*, Canterbury, v. 5, n. 1, 2019.

PARLAMENTO DA INGLATERRA. Unlawful Game Act. An act for the debarring of unlawful games. *Lex: Unlawful Games Act 1541* (33 Hen. VIII., c. 9.). Disponível em: [https://www.nzlii.org/nz/legis/imp\\_act\\_1881/uga154133hvc9234/](https://www.nzlii.org/nz/legis/imp_act_1881/uga154133hvc9234/). Acesso em: 3 out. 2024.

REINO UNIDO. Department for Culture, Media and Sport. *Gambling Act 2005: explanatory notes*. 2005. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/notes/contents>. Acesso em: 3 out. 2024.

REINO UNIDO. Financial Services and Markets Act. An Act to make provision about the regulation of financial services and markets; to provide for the transfer of certain statutory functions relating to building societies, friendly societies, industrial and provident societies and certain other mutual societies; and for connected purposes. *Lex: Financial Services and Markets Act 2000*. (2000, c.8). Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/8/contents>. Acesso em: 3 out. 2024.

REINO UNIDO. Gambling Act 2005. An Act to make provision about gambling. *Lex: Gambling Act 2005* (2005, c. 19). Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents>. Acesso em: 3 out. 2024.

REINO UNIDO. Gambling Commission. *Annual Report and Accounts 2022 to 2023*. The Gambling Commission's 2022 to 2023 Annual Report and Accounts. For the period 1 April 2022 to 31 March 2023. 2023. Disponível em: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/report/annual-report-and-accounts-2022-to-2023>. Acesso em: 3 out. 2024.

REINO UNIDO. Gambling Commission. *Gambling participation in 2019: behaviour, awareness and attitudes - Annual report*. Fevereiro de 2020.

REINO UNIDO. Gambling Commission. *Statement of principles for licensing and regulation*. Junho de 2017. Disponível em: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/policy/statement-of-principles-for-licensing-and-regulation>. Acesso em: 3 out. 2024.



• LUCAS FREDERICO VIANA AZEVEDO

REINO UNIDO. Local Government Association Analysis and Research. *Local government structure overview*. Outubro de 2010. Disponível em: <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/local-government-structur-634.pdf>. Acesso em: 3 out. 2024.

REINO UNIDO. National Lottery etc.1993. Act. An Act to authorise lotteries to be promoted as part of a National Lottery; to make provision with respect to the running and regulation of that National Lottery and with respect to the distribution of its net proceeds; to increase the membership and extend the powers of the Trustees of the National Heritage Memorial Fund; to amend section 1 of the Revenue Act 1898 and the Lotteries and Amusements Act 1976; to amend the law relating to pool betting; and for connected purposes. *Lex: National Lottery etc. Act 1993*. (1993, c. 39). Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/39/contents>. Acesso em: 3 out. 2024.

REITH, G. 2003. Pathology and profit: controversies in the expansion of legal gambling. In: REITH, G. (org). *Gambling: who wins? who loses?* Amherst: Prometheus Books, 2003, p. 9-28.

VIRGO, G. Cheating and dishonesty. *The Cambridge Law Journal*, Cambridge, v. 77, n. 1, p. 18-22, 2018.

WAUGH, D. Budd revisited - gambling in Great Britain 15 years On. *UNLV Gaming Research & Review Journal*, [s. l.], v. 20, n. 2, 2016. Disponível em: <https://digitalscholarship.unlv.edu/grrj/vol20/iss2/8/>. Acesso em: 3 out. 2024.

### Lucas Frederico Viana Azevedo

Bacharel (2014) e mestre (2017) em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Direito pela UFMG com período sanduíche na University of Kent (Canterbury, Reino Unido). Advogado.

Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, MG, Brasil

E-mail: [lucasfva09@gmail.com](mailto:lucasfva09@gmail.com)

### Equipe editorial

Editor Acadêmico Felipe Chiarello de Souza Pinto

Editor Executivo Marco Antonio Loschiavo Leme de Barros

### Produção editorial

Coordenação Editorial Andréia Ferreira Cominetti

Preparação de texto Mônica de Aguiar Rocha

Diagramação Libro Comunicação

Revisão Vera Ayres

Estagiária editorial Isabelle Callegari Lopes

